

# OIKEUTTA POLITIIKAN EHDOILLA

## Kansanmurhan vastainen sopimus Yhdistyneissä kansakunnissa vuosina 1951-1982

Jukka Juhani Välimaa


Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen historia

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2011

 <div> <b>HELSINGIN YLIOPISTO</b>  <b>HELSINGFORS UNIVERSITET</b>  <b>UNIVERSITY OF HELSINKI</b> </div>		
<b>Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty</b> Valtiotieteellinen tiedekunta / Yhteiskuntahistorian osasto		<b>Laitos – Institution – Department</b> Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos
<b>Tekijä – Författare – Author</b> Jukka Juhani Välimaa		
<b>Työn nimi – Arbetets titel – Title</b> Oikeutta politiikan ehdoilla: Kansanmurhan vastainen sopimus Yhdistyneissä kansakunnissa vuosina 1951-1982		
<b>Oppiaine – Läroämne – Subject</b> Poliittinen historia		
<b>Työn laji – Arbetets art – Level</b> Pro gradu -tutkielma	<b>Aika – Datum – Month and year</b> Lokakuu 2011	<b>Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages</b> 81 s.
<b>Tiivistelmä – Referat – Abstract</b> <p>Kansanmurhan vastainen sopimus luotiin toisen maailmansodan jälkeen yhdessä muun Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjärjestelmän kanssa vastaukseksi edellisten vuosikymmenten ihmisoikeusrikkomuksiin. Näistä pyrkimyksistä huolimatta sopimuksella ei ollut merkittävää roolia ihmisoikeusrikkomusten estämisessä aina 1990-luvulle saakka, ja useat väkivaltakampanjat ylsivät vuosikymmenten aikana kansanmurhan asteelle sopimuksen olemassaolosta huolimatta. Tämän tutkielman tavoitteena on arvioida, mitkä tekijät vaikuttivat sopimuksen marginaaliseen asemaan 1950-80 -luvuilla. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa heikkoa asemaa on pyritty selittämään esimerkiksi sopimuksen tarpeettomuuteen sekä sen juridisiin ongelmiin tukeutuvien selitysten avulla. Vaikka tutkielma osin jakaakin näiden näkökulmien paikkansapitävyyden, argumentoi se myös, että sopimuksen asema liittyy oleellisesti kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen politiikan vuorovaikutteeseen suhteeseen. Kansainvälinen oikeus toisaalta vaikuttaa kansainvälisen politiikan luonteeseen, mutta myös kansainvälisen yhteisön parissa vallitsevat normit vaikuttavat siihen, minkälainen asema mahdollisesti ristiriitaisilla oikeusperiaatteilla on.</p> <p>Tutkielma käyttää lähdeaineistonaan Yhdistyneiden kansakuntien poliittisissa elimissä kansanmurhiin liittyneitä keskusteluita, ja pyrkii aineiston avulla kuvaamaan minkälainen asema kansanmurhan vastaisella sopimuksella oli kansainvälisen yhteisön normihierarkiassa. Tutkielma käyttää teoreettisena viitekehyksenään mukaelmaa Martti Koskenniemen esittelemästä 'lain' ja 'politiikan' dikotomiasta argumentin todistusvoimalle kansainvälisessä toiminnassa. Koska kansainvälinen toimija häivyttää argumentin poliittisen luonteen pukemalla argumentin lain verhoon, kertovat valtioiden valinnat käyttää tiettyjä oikeusperiaatteita näiden oikeusperiaatteiden hyväksytystä roolista kansainvälisinä normeina. Tähän viitekehykseen tukeutuen kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta käydyn keskustelun määrä, sekä toisaalta sopimuksen rooli valtioiden poliittisessa argumentaatiossa luovat kuvan sopimuksen asemasta kansainvälisen yhteisön normihierarkiassa, sekä myös itsenäisesti vaikuttavat tähän asemaan. Tutkielma pyrkii valikoituihin tapaustutkimuksiin keskittyvän analyysin avulla erottamaan tekijöitä, jotka vaikuttivat siihen, millä tavoin valtiot käyttivät sopimusta poliittisessa keskustelussa.</p> <p>Jo aikaisessa vaiheessa tutkimusprosessia havaittiin, että kansanmurhan vastaisen sopimuksen heikko asema heijastui työhypoteesin mukaisesti sopimukseen liittyneiden keskusteluiden pienenä määränä. Lisäksi havaittiin, että YK:n elimissä käydyt keskustelut liittyivät harvoin, ainoastaan kahdessa tapauksessa, suoraan kansanmurhan vastaiseen sopimukseen. Useimmiten keskustelu kansanmurhasta oli joko ainoastaan laajemman keskustelun sivujuonne, tai puuttui tyystin keskustelusta, jossa se olisi voinut olla mukana. Tapaustutkimuksiksi valittujen keskusteluiden analyysi osoittaa, että sopimuksesta käyty keskustelu muodostui usein kylmän sodan rintamalinjojen mukaiseksi, ja molemmat leirit mobilisoivat sopimuksen ideologisen kamppailun välineeksi. Toisaalta kylmään sotaan perustunut viitekehys vaikutti sopimuksen aseman taustalla vain pinnallisesti. Kansainvälisen yhteisön rakenne oli sopimuksesta käydyissä keskusteluissa moniulotteinen, ja ideologian lisäksi myös muut tekijät vaikuttivat keskustelujen rakentumiseen. Ideologisesti vastakkaiset blokit myös jakoivat yhteisen käsityksen siitä, mitä kansainvälisen turvallisuuden konsepti piti sisällään, ja sekä Yhdysvallat että Neuvostoliitto suhtautuivat penseästi sopimuksen käyttöön sen rajoittaessa valtioiden suvereniteettia. Keskusteluista hahmottuu myös pienten valtioiden aktiivinen rooli sopimukseen tukeutumisessa suurvaltoihin verrattuna. Pienet valtiot saattoivat olla keskustelun aloittajina ainoastaan suurvaltojen palvelijoita, mutta voidaan myös arvioida johtuiko pienten valtioiden aktiivinen rooli niiden positiivisemmasta suhteesta kansainvälisen oikeusregiimin muodostumiseen. Tutkielma erottaa myös makrotason ongelmia, jotka vaikuttivat YK-järjestelmän toimintaan tutkimusajanjakson aikana. YK-järjestelmällä oli vaikeuksia puuttua maiden sisäisiin konflikteihin, mikä oli suoraan kytköksissä jännitteeseen suvereniteetin ja kansanmurhan vastaiseen sopimukseen sisältyvän puuttumisen velvoitteen välillä kansainvälisinä normeina. Toisaalta vaikeudet liittyivät myös tutkimusajanjakson aikana vallinneeseen, valtiolähtöiseen turvallisuuskäsitykseen. Vuoden 1982 Sabran ja Shatilan tapaus toi lisäksi esiin vaikeudet, jotka sopimuksen historiallinen suhde Holokaustin perintöön toi sopimuksen soveltamiseen.</p> <p>Peilattaessa tutkimustuloksia 1990-luvulla tapahtuneeseen sopimuksen aseman vahvistumiseen, voidaan todeta, että juuri tutkielmassa kuvattujen rakenteiden muutos osittain mahdollisti muutoksen sopimuksen asemassa. Kylmän sodan päättymisen toisaalta poisti (ainakin hetkellisesti) monia tutkielmassa kuvattuja jännitteitä, mutta myös kansainvälinen normisto on aidosti muuttunut kahden viime vuosikymmenen aikana. Kansainvälisen suojeluvelvoitteen (responsibility to protect) normi on asettanut suvereniteetin normin kunnioittamisen ehdolliseksi ihmisoikeuksien kunnioittamiselle, ja inhimillisen turvallisuuden konsepti on noussut yhä voimakkaammin turvallisuusajattelun valtavirtaan valtiolähtöisen turvallisuuskäsityksen rinnalle.</p>		
<b>Avainsanat – Nyckelord – Keywords</b> kansanmurha, kansainvälinen politiikka, kansainvälinen oikeus, ihmisoikeudet, Yhdistyneet kansakunnat, humanitäärinen interventio, inhimillinen turvallisuus		

# SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto.....	4
1.1	Aiempi tutkimuskirjallisuus.....	8
1.2	Teoreettinen viitekehys.....	12
1.3	Tutkimusmetodi.....	15
2.	1951-1963: Innokas alku.....	21
2.1	‘We Charge Genocide’ -adressi (1951).....	21
2.2	Vuosien 1959-1963 keskustelu Kiinan toimista Tiibetissä.....	24
3.	1963: Poliittiseen testiin – keskustelu Irakin toimista kurdeja vastaan.....	28
4.	1963-1982: ‘Matalan’ politiikan marginaaliin.....	48
4.1	Sopimus YK:n ihmisoikeuskomissiossa.....	48
4.2	Biafra (1966-1969).....	53
4.3	Bangladesh (1971).....	55
5.	1982: Takaisin asialistalle – Sabran ja Shatilan tapaus.....	60
6.	Yhteenveto.....	72
	Lähteet.....	79

# 1 Johdanto

”The whole of Europe has been wrecked and trampled down by the mechanical weapons and barbaric fury of the Nazis. ... As [Hitler’s] armies advance, whole districts are exterminated. *We are in the presence of a crime without a name.*”<sup>1</sup>

Kesällä 1941, Iso-Britannian tiedustelupalvelun saatua ensimmäisiä tietoja natsien väkivallan kokonaiskuvasta Puolan miehityksen aikana, viittasi Winston Churchill raakuuksiin ”rikoksina ilman nimeä.” Holokaustin ja Hitlerin Saksan muiden rikosten tultua kokonaisuudessaan julki luotiin maailmansodan jälkeen perustetun Yhdistyneiden kansakuntien työtä tukemaan ihmisoikeussopimusten järjestelmä, jolla mahdollisuus vastaaviin tekoihin pyrittiin estämään tulevaisuudessa. Osana tuota järjestelmää, päivää YK:n yleisen ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen jälkeen, hyväksyi YK 9.12.1948 *Sopimuksen kansanmurhana pidettävien rikosten ehkäisemisestä ja rankaisemista.*<sup>2</sup> Sopimus tuli voimaan tammikuussa 1951, kun tarvittavat 25 jäsenmaata olivat allekirjoittaneet sen.

Winston Churchill tunnetaan paitsi merkittävänä valtiomiehenä, myös kirjailijana jolla oli poikkeuksellinen englannin kielen sanavarasto. Se, että jopa Churchill tunnusti olemassaolevan rikosoikeudellisen käsitteistön olevan riittämätön kuvaamaan natsien rikosten laajuutta, herätti puolalaissyntyisen juristi Raphael Lemkinin pohtimaan jälleen

---

<sup>1</sup> Power, Samantha: "A Problem From Hell": America and the Age of Genocide. Harper Perennial, New York 2002, 29.

<sup>2</sup> Viitataan tästä eteenpäin sopimukseen 'kansanmurhan vastaisena sopimuksena' tai vain 'sopimuksena' kontekstista riippuen.

kerran kielen ja oikeudenkäytön välistä suhdetta. Lemkin tiedosti rikosoikeudellisen käsitteistön vajavaisuuden vaikeuttavan sellaisten tapausten tuomitsemista, jotka lain puitteissa jäivät jonnekin rauhanaikaisten, kansallisten oikeusjärjestelmien piiriin lukeutuvien henkirikosten ja Geneven sopimuksen kieltävien sodanaikaisten, siviileihin kohdistuvien raakuuksien välimaastoon. Lemkin oli törmännyt ongelmaan jo esimerkiksi armenialaisten kansanmurhan ja Irakin Simelessä vuonna 1933 tapahtuneen assyrialaisien joukkomurhan kohdalla, ja hän oli jo 1930-luvulta saakka yrittänyt saada YK:n edeltäjää Kansainliittoa tunnustamaan tämänkaltaisten tapahtumien erityisluonteen erillisellä sopimuksella. Vielä 1930-luvulla Lemkin puhui tämänkaltaisista rikoksista 'barbariana' tai 'vandalismina', mutta Churchillin puheen innoittamana hän ryhtyi kehittämään kokonaan uutta rikosoikeudellista käsitettä, jossa tulisi esiin ajatus nimenomaan uhrien *ryhmäidentiteetin* roolista rikosten motivoijana.<sup>3</sup> Tämä ajatusprosessi johti englanninkielisen käsitteen *genocide* keksimiseen, joka valikoitui useisiin kieliin uuden rikosnimikkeen viralliseksi nimeksi. Käsitteen juurina ovat kreikasta johdetut sanat *genos* (kansa, heimo) ja *occidere* (tuhota). Suomeksi rikokseen viitataan yleisesti termeillä *kansanmurha* tai *joukkotuhonta*.<sup>4</sup>

Paljolti Lemkinin ahkeran lobbaustoiminnan johdosta YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 1946 päätöslauselman 96(I), jossa kansanmurha määriteltiin rikokseksi ihmisyyttä vastaan osana kansainvälistä oikeutta. Päätöslauselmassa Lemkinin ajatus

---

<sup>3</sup> Power, 21.

<sup>4</sup> Molempia käsitteitä käytetään suomeksi rinnakkain, mutta olen tässä tutkielmassa päätenyt selvyiden vuoksi, ja käsitteen spesifiä oikeudellista merkitystä painottaakseni käyttämään systemaattisesti termiä kansanmurha puhuessani siitä oikeudellisena käsitteenä. Viitatessani tapahtumiin, joiden luonteesta kansanmurhana ei ole varmuutta, pyrin käyttämään ilmaisuja, joilla ei ole vastaavaa juridista merkitystä, ja jotka ovat siten neutraaleja suhteessa juridisiin arvioihin tapahtumien luonteesta. Tämänkaltaisia ilmaisuja ovat esimerkiksi 'väkivalta' ja 'joukkomurha'.

kansanmurhasta sekä rauhanaikaisista henkirikoksista, että siviileihin kohdistuvista sotatoimista erillisenä oikeudellisena kategoriana tulee keskeisesti esiin lauselman puhuessa ihmisille *ryhminä* kuuluvista oikeuksista. Lauselmassa todetaan, kuinka kansanmurha kieltää kokonaisten ihmisryhmien oikeuden olemassaoloon samalla tavoin, kuin murha kieltää yksilöiden oikeuden elää.<sup>5</sup> Kahta vuotta myöhemmin nämä oikeudet vahvistettiin YK:n kansanmurhan vastaisessa sopimuksessa, josta tuli voimaansatulon jälkeen allekirjoittajiaan sitova kansainvälis-oikeudellinen instrumentti.

Lemkinin lobbaustoiminnan taustalla oli vakaa lakimiehen usko siihen, että YK:n hyväksymän sopimuksen synty tekisi siitä osan kansainvälistä oikeutta, vaikuttaen pysyvästi sekä valtioiden toimintaan että kansainvälisen politiikan käytäntöihin. Kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta ei kuitenkaan seuraavien vuosikymmenten aikana tullut Lemkinin toivomaa välinettä, vaan sillä oli lähestulkoon olematon asema kansainvälisessä politiikassa. Kansainvälisen oikeuden spesialisti William Schabas on jopa todennut, että ennen 1990-lukua voitiin aiheellisesti kysyä, oliko sopimus ainoastaan samankaltainen historiasta jäänyt kuriositeetti kuin esimerkiksi YK:n orjakaupan kieltävät sopimukset<sup>6</sup>, jotka oli luotu historiallisen kokemuksen perusteella, mutta joilla ei mitä suurimmassa määrin ollut muuta kuin symbolista arvoa nykypäivän maailmassa.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> ”Genocide is a denial of the right of existence of entire human groups, as homicide is the denial of the right to live of individual human beings.” Teoksessa Schabas, William A.: *Genocide in International Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2000, 6.

<sup>6</sup> Sittenkin myös orjakaupan kieltävien sopimusten merkitystä on arvioitu uudelleen kansainvälisen diskurssin alettua käsittelemään esimerkiksi ihmiskaupan kaltaisia ongelmia orjuutena.

<sup>7</sup> Schabas, 7-9.

Näin jatkui aina 1990-luvulle saakka, kunnes sopimuksen merkitystä ryhdyttiin arvioimaan uudelleen Jugoslavian konfliktien syttymisen myötä. Vuonna 1992 YK:n turvallisuusneuvostossa ja yleiskokouksessa Bosnian konfliktin osapuolien toimiin viitattiin ensi kerran 'etnisiin puhdistuksina', ja vuoden 1992 joulukuussa yleiskokous hyväksyi päätöslauselman 47/121, jossa etninen puhdistus määriteltiin yhdeksi kansanmurhan muodoista.<sup>8</sup> Kansanmurhan vastaista sopimusta sovellettiin maaliskuussa 1993 ensimmäistä kertaa kansainvälisen oikeuden piirissä sen yli 40 vuotisessa historiassa, kun Bosnia ja Hertsegovina vetosi sopimukseen syytteessään Serbiaa ja Montenegroa vastaan Kansainvälisessä tuomioistuimessa. Ja vaikka YK-järjestelmän toimintaa on aiheellisesti kritisoitu esimerkiksi Ruandan kansanmurhan yhteydessä siitä, että turvallisuusneuvosto oli haluton viittaamaan tapahtumiin kansanmurhana, aktivoitui keskustelu sopimuksen roolista 1990-luvulla joka tapauksessa huomattavasti aiempiin vuosikymmeniin nähden. 2.9.1998 sopimuksen kansainvälis-oikeudellinen asema saavutti tietynlaisen virstanpylvään, kun sen pohjalta annettiin ensimmäinen tuomio kansainvälisessä tuomioistuimessa<sup>9</sup> ruandalaisen Jean-Paul Akayesun oikeudenkäynnin yhteydessä.<sup>10</sup>

Tutkielmani alkuperäisenä tiedonintressinä on toiminut kiinnostus siihen, miksi kansanmurhan vastainen sopimus yllättäen heräsi henkiin yli 40 vuoden kurioositeettisen roolin jälkeen. Miksi kiinnostus sopimusta kohtaan heräsi juuri 1990-luvun alussa?

---

<sup>8</sup> Charny, Israel W.: Encyclopedia of Genocide, Volume 1. ABC Clio, Santa Barbara 1999, 215.

<sup>9</sup> Eri maiden kansallisissa tuomioistuimissa kansanmurhasta on langetettu tuomioita jo aiemmin. Punakhmer-hallinnon kaatumisen jälkeen Kambodžan uusi hallitus tuomitsi punakhmerien johtajia kansanmurhasta (poissaolevina), ja Päiväntasaajan Guineassa entinen hallitsija Francisco Macías Nguema teloitettiin vuonna 1979 syytettynä muunmuassa kansanmurhasta muiden rikosten ohella.

<sup>10</sup> Maogoto, Jackson Nyamuya: War Crimes and Realpolitik: International Justice from World War I to the 21st Century. Rienner, Colorado 2004, 188.

Mikä tuosta ajankohdasta teki erilaisen aiempiin vuosikymmeniin verrattuna? Jos sopimus luotiin vastauksena Holokaustiin ja muihin edellisten vuosikymmenten raakuuksiin ja sillä oli jälleen käyttöä 1990-luvulla, herää kysymys siitä, miksei sopimusta käytetty väliin jääneiden neljän vuosikymmenen aikana. Tutkielman makrotason tavoitteena on siis toiminut tarjota jonkinlainen selitys sille, mitkä voimat vaikuttivat sopimuksen ilmeisen vähäiseen merkitykseen 1950–80 -lukujen aikana.

Intuitiivisesti tarkasteltuna neljän vuosikymmenen hiljaisuus osuu melko tarkasti yhteen kylmän sodan järjestelmäkonfliktin kanssa, ja tämä tarkastelutapa onkin toiminut tutkielman alullesaattamisesta lähtien tietynlaisena hypoteettisena viitekehyksenä sille, miksei sopimusta sovellettu yli 40 vuoteen. Mutta vaikka kylmän sodan kansainvälis-poliittinen rakenne osittain selittääkin sopimuksen hautautumista, ei se kuitenkaan yksin ole riittävä selittämään sitä, miksei sopimuksesta tullut neljään vuosikymmeneen Raphael Lemkinin toivomaa oikeudellista instrumenttia. Tämän kylmään sotaan liittyneen, hypoteettisen havainnon lisäksi myös akateeminen keskustelu on tarjonnut vaihtoehtoisia selitysmalleja neljän vuosikymmenen hiljaisuuteen.

## **1.1 Aiempi tutkimuskirjallisuus**

Esimerkiksi 1980-lopussa alkanutta nationalismin ja etnisten konfliktien 'renessanssia' on pidetty keskeisenä kansanmurhan vastaisen sopimuksen merkityksen vahvistumisessa. Esimerkiksi aiemmin mainitsemallani William Schabasin viittauksella sopimukseen orjakaupan kieltävien sopimusten kaltaisena historiallisena kuriositeettina on yhtymäkohtia tähän laajempaan keskusteluun etnisyyden ja nationalismin rooleista modernissa maailmassa. Schabasin mukaan 1990-luvulla entisessä Jugoslaviassa ja



Ruandassa puhjenneilla konflikteilla oli keskeinen rooli siinä, että sopimus *jouduttiin* kaivamaan esiin sen osoituttua jälleen relevantiksi kansainvälisessä politiikassa.<sup>11</sup> Tämän analyysin mukaan 1990-luvulla kasvanut kiinnostus kansanmurhan vastaista sopimusta kohtaan liittyy siis yleisempään paradigman muutokseen suhteessa nationalismiin ja etnisyyden merkitykseen. Sopimus osoittautui tarpeelliseksi, kun nationalismiin ja etnisyyteen liittyneet kysymykset eivät sittenkään osoittautuneet vanhentuneiksi, kuten modernistisen paradigman piirissä oli totuttu ajattelemaan. Näin sopimuksen rooli määrittyi Schabasin tulkinnassa ikään kuin siihen kohdistuneen objektiivisen tarpeen perusteella.

Konflikteihin liittyvä tutkimus kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi analyysin 1990-luvusta jonkinlaisena vedenjakajana liittyen konfliktien luonteeseen ja määrään. Tarkasteltaessa 1990-lukua edeltäneiden vuosikymmenten historiaa voimme ensinnäkin todeta, etteivät etniset konfliktit olleet niidenkään aikana mikään harvinaisuus, ja lukuisat niistä kehittyivät kansanmurhan tasolle. Esimerkiksi Barbara Harff on laskenut, että vuosien 1955 ja 2003 välillä 48 konfliktissa on ollut mukana kansanmurhaa muistuttavia elementtejä, ja valtaosa näistä tapahtui kylmän sodan aikana.<sup>12</sup> Lisäksi konfliktitutkimuksen piirissä on huomioitu, että vaikka konfliktien luonne on viime vuosikymmenten aikana muuttunut valtioiden välisistä sodista kohti valtioiden sisällä käytäviä konflikteja, myös sisällissotien määrä on vähentynyt 1990-luvun alusta alkaen.<sup>13</sup> Esimerkiksi James Fearon ja David Laitin kyseenalaistavatkin analyysin 1990-

---

<sup>11</sup> Schabas, 7-9.

<sup>12</sup> Harff, Barbara: No lessons learned from the Holocaust? Assessing risks of Genocide and political mass murder since 1955. *The American Political Science Review*, vol. 97, no. 1, 2003, 57-73.

<sup>13</sup> Tertrais, Bruno: On War and Peace. *Survival*, vol. 51, no. 3, 2009, 189.

luvun alusta jonkinlaisena etnisen konfliktin renessanssina, ja kylmän sodan päättymisestä relevanttina vedenjakajana tutkittaessa valtioiden sisäisiä konflikteja.<sup>14</sup>

Eräs yleisesti kansanmurhan vastaisen sopimuksen irrelevanssiin liitetty piirre ovat myös olleet sopimukseen sen syntyvaiheessa sisäänrakentuneet juridiset ongelmat. YK:n yleiskokous hyväksyi kansanmurhan vastaisen sopimuksen vuonna 1948 päätöslauselmassaan 260 (III), jossa kansanmurha määriteltiin kansainvälisen oikeuden nojalla rangaistavaksi rikokseksi. Lauselman hyväksymistä edelsi vilkas väittely sopimuksen lopullisesta sanamuodosta, jonka aikana esiintulleet erimielisyydet vaikuttivat siihen, että sopimuksesta tuli lopulta eräänlainen kompromissiratkaisu. Erimielisyydet liittyivät etenkin siihen, mitkä ryhmät kansanmurhan määritelmä sisällytettäisiin kattamaan. Raphael Lemkinin alkuperäisenä ajatuksena oli sisällyttää sopimukseen laaja kansanmurhan määritelmä, joka pitäisi sisällään myös poliittisesti motivoidun väkivallan. Poliittiset ryhmät mainittiinkin sopimuksen ensimmäisissä luonnoksissa, mutta ne jäivät pois lopullisesta tekstistä Neuvostoliiton johtaman ryhmittymän vaatimuksesta. Sopimuksen lopullisessa sanamuodossa kansanmurhaksi määriteltiin ainoastaan väkivallanteot, jotka toteutettiin aikomuksena tuhota kokonaan tai osittain ihmisryhmä heidän kansallisen, etnisen, 'rodullisen' tai uskonnollisen identiteettinsä motivoimana.<sup>15</sup>

Kansanmurhan vastaista sopimusta 1950–80 -luvulla ympäröinyttä hiljaisuutta onkin usein selitetty näillä juridisilla ongelmilla. Poliittisten ryhmien puuttuminen

---

<sup>14</sup> Fearon, James D. and Laiting, David D.: Ethnicity, Insurgency, and Civil War. The American Political Science Review, Vol. 97, No. 1, 2003, 75-90.

<sup>15</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, teoksessa Drost, Pieter N.: The Crime of the State: Genocide. A.W. Sythoff, Leiden 1959, 137-140.

määritelmästä on vaikeuttanut esimerkiksi Indonesiassa vuonna 1965 tapahtuneen, kommunisteiksi leimattujen ryhmien joukkomurhan tuomitsemista, ja myös Kambodžan punakhmer-hallinnon raakuuksien kohdalla on usein jouduttu varmuuden vuoksi hieman absurdisti korostamaan heidän väkivaltansa etnisiä ja uskonnollisia ulottuvuuksia. Lisäksi oikeusoppineille on aiheuttanut päänvaivaa sopimuksen sanavalinta, jossa väkivallanteiden taustalla täytyy olla selvä *aikomus* tai *tarkoitus* (engl. intent) tuhota ihmisryhmä kokonaisuudessaan tai osittain. Lainkäytössä viittaukset psykologisiin tekijöihin, kuten aikomuksiin ja tarkoituksellisuuteen ovat aina ongelmallisia niiden ollessa hyvin vaikeita todistaa käytännössä. Kansanmurhasta syytetyt ovatkin usein vastanneet syytöksiin kieltämällä tekojen aikomuksellisuuden. Esimerkiksi Paraguayn puolustusministeri kommentoi vuonna 1974 ihmisoikeusjärjestöjen syytteitä aché-kansaan kohdistuneesta väkivaltakampanjasta todeten, että vaikka väkivallanteot pitäisivätkin paikkansa ei näyttöä kansanmurhasta ole, koska ei ole todisteita kansanmurhaa muistuttavan väkivallan *tarkoituksellisesta* luonteesta. Hän näytti tunteneen kansanmurhan vastaisen sopimuksen kielen varsin hyvin todetessaan, kuinka kansanmurhasyytöksen paikkansapitävyyden edellytyksenä on ”kolmen elementin” samanaikainen läsnäolo: tarvitaan uhri, tekijä sekä heidät yhdistävä väkivallan tarkoituksellisuus.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> ”[A]lthough there are victims and victimizers, there is not the third element necessary to establish the crime of genocide – that is ‘intent.’ Therefore, as there is no ‘intent’, one cannot speak of ‘genocide.’” Kuper, Leo: *Genocide: Its Political Uses in the 20th Century*. Yale University Press, New Haven 1981, 34.

## 1.2 Teoreettinen viitekehys

Tämän tutkielman keskeisin argumentti kuitenkin on, ettei kansanmurhan vastaisen sopimuksen roolia 1950–80 -luvuilla voida selittää pelkästään Schabasin mainitseman objektiivisen tarpeettomuuden eikä myöskään sopimuksen juridisten ongelmien perusteella. Näiden syiden lisäksi kysymys sopimuksen merkityksestä liittyy *lain* ja *politiikan* kompleksiseen syy–seuraus -suhteeseen kansainvälisessä järjestelmässä – keskusteluun siitä, vaikuttaako kansainvälinen oikeus kansainvälisen politiikan luonteeseen vai vaikuttavatko kansainvälis-poliittiset intressit ja valtarakenteet siihen, minkälaista kansainvälinen oikeus on?

Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu oikeustieteilijä Martti Koskenniemen analyysiin siitä, kuinka *laki* ja *politiikka* ovat edellä mainitun, mustavalkoisen dikotomian sijaan molemminpuolisessa, jatkuvassa vuorovaikutuksessa toisiinsa nähden, vaikuttaen toistensa sisältöihin. Koskenniemi on kuvannut prosessia luonnehtimalla, kuinka poliittisen argumentin pukeminen lain verhoon on kansainvälisessä elämässä ennakoedellytys argumentin todistusvoimalle. Valtiot pyrkivät esittämään argumenttinsa *lain* objektiivisuuteen nojautuen, häivyttäneen viitteet *politiikasta* argumentin taustalla.<sup>17</sup>

Tämä lain ja politiikan vuorovaikutussuhde synnyttää ajan mittaan kansainvälisen toiminnan *normatiivisen viitekehksen*, kun poliittisten toimijoiden valinnat siitä, mitä oikeudellisia elementtejä he käyttävät argumentaationsa tukena luo konsensuksen niistä

---

<sup>17</sup> Koskenniemi, Martti: The Politics of International Law. European Journal of International Law, Volume 1, Number 1, 1990; Koskenniemi, Martti: From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument. Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki 1989.

kansainvälis-oikeudellisista elementeistä, jotka ovat yleisesti hyväksytyjä. Näin, vaikka kansainvälisellä oikeudella on valtioiden toimintaa muokkaava vaikutus, ei kansainvälinen oikeus koskaan toisaalta ole riippumatonta sen luomiseen osallistuvien tahojen, valtioiden, intresseistä. Ja vaikka kansainvälisen oikeuden substanssi luodaan lakitekstinä, on kansainvälisen oikeuden muotoutuminen vuorovaikutteinen prosessi. Koska kansainvälisellä oikeudella ei ole riippumatonta roolia valtioiden yläpuolella, vaikuttavat valtioiden päätökset noudattaa tai olla noudattamatta lakia siihen, kuinka vahva asema tietyllä lailla on kansainvälisessä toiminnassa. Toisin sanoen, kansainvälisen sopimuksen luominen ei automaattisesti johda sen aseman tunnustamiseen kaikkien noudattamana lakina, vaan vasta valtioiden vakiintunut käytäntö suhtautua sopimukseen *normina* vahvistaa tämän roolin. Kansainvälisen politiikan normiteorian piirissä tämän kehityskulun nähdään voivan tapahtua joko *pakon*, esimerkiksi sanktioiden ja muiden valtioiden toimintaan vaikuttavien instrumenttien avulla, tai vaihtoehtoisesti niin, että valtiot oppivat *sisäistämään* tietyn normin toiminnassaan.<sup>18</sup>

Kansainvälisen politiikan normiteorialla on myös yhtymäkohtia niin sanotun englantilaisen koulukunnan piirissä luotuun käsitteeseen valtioista tietyt arvot jakavana *kansainvälisenä yhteisönä*. Vaikka englantilainen koulukunta jakaa kansainvälisen politiikan realistisen teorian käsityksen anarkiasta kansainvälistä järjestelmää leimaavana piirteenä, näkevät he kansainvälisen yhteisön jäsenten välillä vallitsevan myös yhteisiä intressejä, jotka ulottuvat politiikan ideologista tasoa syvemmälle. Nämä yhteisesti jaetut konventiot ulkosuhteiden hoidosta ovat aina leimanneet ihmiskunnan

---

<sup>18</sup> Goertz, Gary & Diehl, Paul F.: Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues. *Journal of Conflict Resolution*, nro 36, 1992, 636-639.

historiaa, ja kansainvälisen yhteisön luonne muuttuu sen piirissä tapahtuvien normatiivisten muutosten myötä.<sup>19</sup> Toisaalta tietyt normit ovat niin keskeisesti osa kansainvälisen yhteisön luonnetta, että niiden parissa tapahtuvat muutokset ovat erittäin hitaita. Hedley Bull määrittää klassisessa teoksessaan *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, että valtioiden muodostaman järjestelmän ylläpito on kaikkein keskeisin valtioiden jakamista normeista, ja että valtiosuvereniteetin suojeleminen on kansainvälisen yhteisön keskeisin tavoite. Muut tavoitteet, kuten rauhantilan säilyttäminen yhteisön sisällä ja väkivallan välttäminen ovat myös kansainvälisen yhteisön jakamia arvoja, mutta alisteisia järjestelmän säilyttämisen ensisijaiselle tavoitteelle.<sup>20</sup>

Kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittyvän tutkimuskirjallisuuden piirissä etenkin Leo Kuper on mielenkiintoisella tavalla soveltanut englantilaisen koulukunnan kehittämää ajatusta tietyt arvot jakavasta kansainvälisestä yhteisöstä. Kuper on YK-järjestelmää kritisoivissa teoksissaan tuonut esiin ristiriidan, jonka YK:n luonne samaan aikaan sekä valtioista koostuvana järjestönä, että teoriassa yksilöllisten ihmisoikeuksien puolustajana aiheuttaa kansanmurhan vastaisen sopimuksen toimeenpanon kannalta. Hän argumentoi vuonna 1982 ilmestyneessä teoksessaan, kuinka suvereniteetin suojeleminen valtioiden äärimmäisenä huolena saa valtiot varaamaan ainakin teoreettisen oikeuden kansanmurhaan suvereniteettinsa äärimmäisenä takaajana.<sup>21</sup> Koska suvereniteetin suojeleminen on valtioita yhdistävä tekijä, ja koska kansanmurhan vastainen sopimus pitää sisällään kategorisen vaatimuksen sopimuksen allekirjoittajien puuttumisesta käynnissä

---

<sup>19</sup> Raymond, Gregory A.: *International Norms: Normative Orders and Peace*. Teoksessa Vaquez, John A.: *What Do We Know About War?* Rowman & Littlefield, Lanham 2000.

<sup>20</sup> Bull, Hedley: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 3rd edition, Palgrave, New York 2002.

<sup>21</sup> Kuper, 161.

olevaan kansanmurhaan, on sopimus Kuperin analyysissä alisteinen valtioiden muodostaman kansainvälisen järjestelmän säilyttämisen periaatteelle Bullin argumentoimalla tavalla.

Näistä syistä johtuen YK:n peruskirjan toisessa artiklassa määritelty kunnioitus suvereniteettia kohtaan säilyy Kuperin mukaan aina muiden arvojen yläpuolella kansainvälisen yhteisön normihierarkiassa, ja YK-järjestelmästä muodostuu näin loppujen lopuksi kansanmurhan oikeuttavan periaatteen lopullinen takaaja.<sup>22</sup> Kuperin argumentti on äärimmäisen kyyninen ja jopa inhorealistinen, mutta pitää sisällään totuuden siemenen, joka osittain tulee ilmi myös tämän tutkielman analyysissä. Palaan kuitenkin tutkielman kuluessa siihen, miksei Kuperin analyysi kuitenkaan täysin selitä sitä miksi kansainvälinen yhteisö alkoi pitää kansanmurhan vastaista sopimusta relevanttina 1990-luvulta alkaen.

### 1.3 Tutkimusmetodi

Koskenniemen *lain* ja *politiikan* dialektiikkaan pohjautuvan analyysin perusteella ensimmäinen määrittäjä sille, minkälainen asema kansainvälisellä sopimuksella on, olisi se kuinka paljon valtiot käyttävät sitä joko poliittisen argumentointinsa tukena, tai *a priori* hyväksyttynä olettamuksena toiminnassaan. Ja koska tiedämme, että kansanmurhan vastaisella sopimuksella oli tutkimusajanjakson aikana vähäinen rooli kansainvälisessä toiminnassa, on tutkielman työhypoteesina ollut se, ettei sopimukseen viitattu paljoakaan kansainvälis-poliittisissa keskusteluissa tutkimusajanjakson aikana. Tämän analyysin pohjalta tutkielman metodiksi muotoutui arvioida aluksi hypoteesin

---

<sup>22</sup> Kuper, 161.

paikkansapitävyys paikantamalla, kuinka usein sopimukseen oikeastaan viitattiin vuosikymmenten kuluessa.

Koska tarkoituksena oli paikantaa keskusteluita, joissa valtiot saattoivat käyttää kansanmurhan vastaista sopimusta *poliittisen* argumentaationsa tukena, valikoitui tutkimuskohteeksi Yhdistyneiden kansakuntien poliittiset keskustelufoorumit. YK:ssa käytävät keskustelut heijastavat parhaiten kansainvälisen yhteisön piirissä vallitsevaa normistoa, minkä lisäksi YK-järjestelmän valikoituminen tutkimuksen kohteeksi liittyy kansanmurhan vastaisen sopimuksen tekstiin sen määritellessä YK:n tahoksi, jolle sopimuksen rikkomiseen liittyvät syytökset tulisi alistaa. Sopimuksen 8. artiklassa mainitaan, kuinka,

“Jokainen sopimuspuoli voi pyytää Yhdistyneiden Kansakuntien asianomaisia elimiä ryhtymään sellaisiin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan edellyttämiin toimenpiteisiin, joita nämä elimet pitävät tarkoituksenmukaisina joukkotuhonnan tai 3 artiklassa mainittujen muiden tekojen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi.”<sup>23</sup>

Artiklassa puhutaan hieman epämääräisesti asianomaisista YK:n elimistä ilman, että näitä elimiä varsinaisesti määritellään. Viime vuosina kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittynyt keskustelu on tapahtunut yhä useammin Kansainvälisessä tuomioistuimessa sopimukseen pohjautuvien oikeustapausten yhteydessä, mutta tutkimusajanjakson aikana sopimusta ei sovellettu tässä merkityksessä. Juridisen reitin

---

<sup>23</sup> YK:n yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Luettu 25.10.2011 verkko-osoitteesta [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600005/19600005\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600005/19600005_2).



puuttuessa YK:n poliittinen järjestelmä toimi käytännössä ainoana mahdollisuutena tuoda sopimukseen perustuvia tapauksia kansainvälisen yhteisön tarkasteltavaksi sopimuksen 8. artiklan viittaamalla tavalla. Virallisen määritelmän puuttuessa 8. artiklan oikeasta tulkinnasta tulkitsivat eri valtiot kuitenkin eri tavoin sitä, mitkä YK:n elimet olisivat kansanmurhan käsittelyn kannalta olennaisimpia artiklan tarkoittamalla tavalla. Koska aihe ei asiakysymyksenä ollut tutkimusajanjakson aikana esillä YK:n turvallisuusneuvostossa<sup>24</sup>, muodostuivat tutkielman pääasiallisiksi tarkastelukohteiksi YK:n yleiskokous sekä talous- ja sosiaalineuvosto. Näiden elinten lisäksi tutkielma kuvaa hyvin yleisesti YK:n ihmisoikeuskomission toimintaa siltä osin, kuin se on relevanttia sopimukseen liittyneen normatiivisen kehityksen kuvaamiselle.

Työhypoteesi osoittautui jo aikaisessa vaihessa tutkimusta melko paikkansapitäväksi, sillä kansanmurhan vastaiseen sopimukseen viitattiin edellä mainituissa elimissä tutkimusajanjakson aikana hyvin harvoin. Toisaalta havainto siitä, ettei hiljaisuus sopimuksen ympärillä ollut täydellistä 1990-lukua edeltäneidenkään vuosikymmenten aikana, johti uuden metodologisen lähestymistavan muotoutumiseen. Havainto siitä, että sopimus nousi esiin muutamien tapausten yhteydessä johti kysymykseen siitä, voisiko näiden keskusteluiden analyysi antaa viitteitä siihen, miksei sopimusta tuotu esiin useammin. Voidaanko näiden keskusteluiden analyysin avulla saada viitteitä siitä, minkälaiset tekijät vaikeuttivat kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta käytyä keskustelua ja näin sen nousua osaksi kansainvälisen politiikan normistoa?

Työni tutkimuksellisenä metodina on ollut ensin kartoittaa tutkimuskirjallisuutta ja alkuperäisaineistoa hyödyntämällä, milloin kansanmurhaan liittyvät aiheet ovat

---

<sup>24</sup> Schabas, 453-473.

nousseet esiin tutkimusajanjakson aikana. Kansanmurhaa käsitelleessä tutkimuskirjallisuudessa näitä mainintoja löytyy ainoastaan vähän, mutta YK:n vuosikirjat ovat olleet tutkimusaineiston kartoittamisessa merkittävä apu. YK julkaisee jokaisena vuonna referaatin vuoden aikana järjestön eri elimissä käsitellyistä aiheista. Vaikka kirjat ovat vain yleiskatsauksia käytyihin keskusteluihin, saa niistä melko tarkan kuvan keskusteluiden luonteesta ja vinkin relevanttien keskustelupöytäkirjojen paikantamiseen.

Paikannettuani kansanmurhaan YK:n poliittisissa elimissä liittyneitä keskusteluita olen etsinyt niihin liittyvät pöytäkirjat YK:n arkistojärjestelmästä. YK on viime vuosina aloittanut kattavan projektin asiakirjojensa siirtämiseksi digitalisoituun muotoon esimerkiksi verkkotietokantoihin United Nations Bibliographic Information System<sup>25</sup> ja Official Document System of the United Nations.<sup>26</sup> Tietokannoissa on kuitenkin toistaiseksi vain vähän dokumentteja tutkimusajanjakson ajalta, joten valtaosa alkuperäisaineistosta on ollut Suomessa saatavilla ainoastaan Eduskunnan kirjastossa.

Keskusteluiden paikantamisen jälkeen olen hahmotellut ne kolmeen eri ryhmään sen mukaan, miten kansanmurhateemaa käsiteltiin kunkin niistä kohdalla. Ensimmäisen ryhmän muodostavat tapaukset, joissa kansanmurha on keskeisessä roolissa keskustelun teemana ja joissa kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta keskustellaan suoranaisesti. Kansanmurha nousi tässä merkityksessä YK:ssa käydyn keskustelun keskeiseksi teemaksi ainoastaan vuonna 1963 Pohjois-Irakin kurdialueella toteutetun väkivaltakampanjan yhteydessä ja vuonna 1982 YK:n tuomittua Sabran ja Shatilan

---

<sup>25</sup> <http://unbisnet.un.org/>

<sup>26</sup> <http://documents.un.org/>

pakolaisleireillä tapahtuneen väkivallan kansanmurhana. Toiseen ryhmään kuuluvat puolestaan tapaukset, joissa kansanmurhaan viitataan osana laajempaa keskustelua ja joissa kansanmurhan vastaiseen sopimukseen varsinaisesti viitataan vain välillisesti tai ei ollenkaan. Tällainen tapaus oli vuosina 1959-1963 käyty keskustelu tiibetiläisten kansannoususta Kiinassa.

Kolmannen ryhmän puolestaan muodostavat tapaukset, joihin esimerkiksi myöhemmässä tutkimuskirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on laajalti viitattu kansanmurhana, mutta joista ei tutkimusajanjakson aikana puhuttu YK:n elimissä kansanmurhaan liittyen. Tämän hiljaisuuden analysointi voisi osaltaan tarjota mielenkiintoisia havaintoja vastauksena tutkimuskysymykseen, mutta käytännössä tämä muodostuu kahdesta syystä problemaattiseksi tutkielman kannalta. Ensinnäkin hiljaisuudesta tehtäviin, niin sanottuihin *ex silentio* -päätelmiin liittyvä analyysi on historioitsijan kannalta tutkimuseettisesti vaikeaa päätelmien perustuessa tämän hetken parempaan tietoon analysoitavista tapahtumista. Toiseksi, kolmannen ryhmän tapausten käyttö muodostuu tämän tutkielman puitteissa vaikeaksi pelkästään jo niiden suuren määrän vuoksi. YK-järjestelmän analyysi esimerkiksi aiemmin mainittuun Barbara Harffin arvioon 48 kansanmurhasta perustuen tarkoittaisi käytännössä tarvetta kokonaisvaltaiselle, neljä vuosikymmentä kattavalle narratiiville, johon ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollisuutta. Kolmannen ryhmän tapausten analyysi ei nousekaan tutkielmassa keskeiselle sijalle. Käsittelen kuitenkin lyhyesti esimerkkeinä tähän kategoriaan kuuluvista tapauksista vuosien 1966-1970 Biafran konfliktiin sekä Bangladeshin itsenäistymiseen vuonna 1971 johtaneeseen konfliktiin liittyneitä keskusteluita.

Näiden kolmen kategorian lisäksi kuvaan lyhyesti Yhdysvaltain kansalaisoikeusliikkeen *We Charge Genocide* -adressia ennakkotapauksena sopimuksen alkuvuosina, sekä YK:n ihmisoikeuskomission toimintaa siltä osin, kuin se on relevanttia tutkimuskysymyksen kannalta. Nämä aiheet mukaan tuomalla voidaan luoda jonkinlainen kuva niistä ongelmista, joita YK-järjestelmällä oli puuttua sellaisiin tapauksiin, joissa kansanmurhan vastaiseen sopimukseen viittaminen olisi edellyttänyt haastetta valtiosuvereniteettiin perustuvalle normille.

Näiden metodologisten seikkojen vuoksi tutkielma siis rajoittuu tapaustutkimuksiin liittyvään analyysiin. Tapaustutkimukseen keskittyvän metodin perusteella tutkielma pyrkii erottamaan kolmesta tapauksesta piirteitä, jotka olisivat yleisesti päteviä vastauksina tutkimuskysymykseen kansainvälisen yhteisön parissa vallitsevista normeista. On kuitenkin selvää, että neljään vuosikymmeneen ulottuvan prosessin kuvaaminen näiden tapausten avulla antaa väistämättäkin ainoastaan osittaisia vastauksia tutkittavaan aiheeseen.

Tutkielman rakenne pyrkii etenemään kronologisesti kattaen kansanmurhan vastaisen sopimuksen syntyvuosista aina vuoden 1982 Sabran ja Shatilan tapaukseen ulottuvan ajanjakson, vaikkei tutkielma pyrikään koko ajanjakson kokonaisvaltaiseen, narratiiviseen kuvaamiseen. Tarkastelen ensin sopimuksen ensimmäisiä sovellusyrityksiä sen voimaantulon jälkeen: Yhdysvaltain kansalaisoikeusliikkeen *We Charge Genocide* -adressia sekä vuosina 1959-1963 käytyä keskustelua Kiinan toimista Tiibetissä. Tämän jälkeen keskityn tarkemmin vuoden 1963 Irakiin liittyvän keskustelun analyysiin ja kuvaan, miksi keskustelulla oli poikkeuksellinen rooli kansanmurhan vastaisen sopimuksen historiassa. Vuosiin 1963-1982 rajoittuvan

ajanjakson käsittelyssä pääpaino on YK-järjestelmän yleisessä kuvauksessa, jonka jälkeen tarkastelen lähemmin työn kolmatta tapaustutkimusta, vuoden 1982 keskustelua Sabran ja Shatilan joukkomurhasta. Lopun yhteenvedossa käsittelen tapaustutkimuksista esiinnousseita teemoja työn teoreettiseen viitekehykseen tukeutuen.

## **2 1951-1963: Innokas alku**

### **2.1 ‘We Charge Genocide’ -adressi (1951)**

Kansanmurhan vastainen sopimus oli paitsi reaktio Holokaustin kaltaisiin rikoksiin, myös monien aikalaisten mielestä relevantti instrumentti puuttua tiettyihin muihin tiedossa olleisiin epäkohtiin. Sopimus tarjosi oikeudellista hyvitystä kaipaaville uuden keinon kanavoida vaatimus sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, ja sopimukselle olikin kysyntää heti voimaansatulon jälkeen. Joulukuun 17. päivänä vuonna 1951, muutamaa kuukautta sopimuksen voimaantulon jälkeen, lähetti joukko Yhdysvaltain kansalaisoikeusliikkeen edustajia YK:n tarkasteltavaksi *We Charge Genocide* -nimisen adressin, jossa he syyttivät Yhdysvaltain liittovaltiota tietoisesta ohjelmasta tuhota maan afroamerikkalainen väestö. Dokumentti luovutettiin samanaikaisesti YK-sihteeristössä New Yorkissa työskennelleelle virkamiehelle ja Pariisiin YK-edustustolle tavoitteena, että YK ottaisi aiheen yleiskokouksen käsittelyyn.<sup>27</sup>

*We Charge Genocide* oli monella tapaa mielenkiintoinen ennakkotapaus kansanmurhan vastaisen sopimuksen historiassa. Sen lisäksi, että adressi oli ensimmäinen kerta kun

---

<sup>27</sup> Civil Rights Congress: *We Charge Genocide: The Historic Petition to the United Nations for Relief from a Crime of the United States Government against the Negro people*. International Publishers, New York 1970, 3. Luettu 1.3.2011 osoitteessa <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=9685712>.

sopimusta sovellettiin käytännössä, oli se myös ennakkotapaus siitä, miten sopimuksen terminologiaa ja kieltä käyttämällä voitaisiin luoda lakiin perustuva argumentti. Adressi pyrki muodostamaan argumentin siitä, että liittovaltion puuttumattomuus rassistiseen väkivaltaan ja monessa osavaltioissa harjoitettuihin sterilisaatioihin perustui nimenomaan *tarkoitukselliseen* ohjelmaan tuhota – kokonaan tai osittain, kuten sopimuksessa todetaan – maan afroamerikkalainen väestö. Toiminnan tarkoituksellisuus sai täten toimien ylittämään kansanmurhan vastaiseen sopimukseen kuuluvan ehdon kansanmurhan olemassaolosta ja ansaitsi täten kansainvälisen yhteisön huomion.

Tärkeämpää tämän tutkielman näkökulmasta kuin se, täyttivätkö toimet kansanmurhan määreet vai eivät, on se että kansalaisoikeusliikkeen argumentti perustui kansanmurhan vastaisen sopimuksen tekstiin. Vuoden 1951 adressissa sopimusta käytettiin nimenomaan oikeudellisena dokumenttina, mikä ei suinkaan ole aina ole ollut sopimuksen rooli siitä käydyssä keskustelussa. Adressi esitteli aluksi kansanmurhan vastaisen sopimuksen oikeudelliset periaatteet, jonka jälkeen se esitti kattavan määrän aineistoa liittovaltion toimista afroamerikkalaista väestöä kohtaan korostaen nimenomaan toimien väitettyä tarkoituksellisuutta. Lopulta adressi vetosi kansanmurhan vastaisen sopimuksen tekstiin ja YK:n peruskirjaan muodostaessaan argumentin YK:n yleiskokouksen soveltuvuudelle käsittelemään Yhdysvaltain tilannetta, joka oli vakavuudessaan saavuttanut rajat kansainväliseen turvallisuuteen liittyvänä kysymyksenä. Verrattuna esimerkiksi tässä tutkielmassa käsiteltävään keskusteluun Sabran ja Shatilan joukkomurhasta, perustui *We Charge Genociden* argumentti sopimukseen lakina sen sijaan, että kansanmurha olisi toiminut ainoastaan voimakkaana, retorisenä hyökkäyskeinona poliittisessa keskustelussa.

Huolimatta siitä, että *We Charge Genocide* -adressi vetosi kansanmurhan vastaiseen sopimukseen käyttäen korrektia, sopimuksesta johdettua lainopillista kieltä, ei YK koskaan lähettänyt varsinaista formaalia vastausta adressiin.<sup>28</sup> Syyt YK:n menettelylle ovat selvät. Virallisen, kansainväliseen oikeusjärjestelmään perustuneen reitin puuttuessa kansanmurhan vastaisen sopimuksen käytölle ainoaksi virkatieksi jäivät YK:n yleiskokous ja turvallisuusneuvosto, ja kuten tutkielman muista tapauksista käy ilmi, vuosikymmenten ajan myös nämä instituutiot olivat melko haluttomia käsittelemään kansanmurhaan liittyviä aiheita. Ja mikä tärkeintä, nämä poliittiset instituutiot koostuvat valtioista, eikä YK:lla käytännössä ollut valtuuksia ottaa viralliseen käsittelyyn yksityishenkilöiden lähettämää vetoamusta.

*We Charge Genocide* olikin ennakkotapaus sille, että kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta tuli valtioiden väliseen kanssakäymiseen kuulunut dokumentti, eikä peruste yksityishenkilöiden joukkokanteille. Leo Kuper on YK-järjestelmää kohtaan kohdistamassaan kritiikissä todennut, että sopimuksen rooli osana valtioiden välistä järjestelmää on problemaattinen, koska valtiot itse ovat yleensä syyllisiä kansanmurhanomaiseen toimintaan.<sup>29</sup> Vaikka sopimus luotiin teoriassa suojelemaan yksityishenkilöitä valtioiden harjoittamalta väkivallalta, teki tämä problematiikka sopimuksen käytöstä yksityishenkilöille vaikeaa jo tästä vuoden 1951 ennakkotapauksesta lähtien. Vuoden 1951 jälkeen ei näytä siltä, että vastaavia yksityishenkilöiden aloitteita olisi tullut esiin koko 1950-luvun aikana. Myös YK-järjestelmän poliittisissa elimissä aiheen käsittelyä saatiin odottaa vielä kahdeksan

---

<sup>28</sup> *We Charge Genocide*, vii.

<sup>29</sup> Kuper, 161.

vuotta, mikä toisaalta kertoo myös YK:n jäsenvaltioiden pienestä määrästä vielä koko 1950-luvun aikana.

## **2.2 Vuosien 1959-1963 keskustelu Kiinan toimista Tiibetissä**

Vuonna 1959 alkaneen Kiinan kansantasavallan ja Tiibetin välisen konfliktin aikana kansanmurhaan liittynyt tematiikka nousi ensimmäistä kertaa YK:n poliittisten elimien käsittelyyn. Kiinaa vielä tuolloin YK:ssa edustaneet, Formosan saarelle sisällissodan päättymisen jälkeen paenneet Kuomintang-puolueen edustajat ottivat kommunistisen Kiinan tiibetiläisiä kohtaan harjoittamat toimet YK:n yleiskokouksen käsittelyyn vuosina 1959, 1961 ja 1963. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun kansanmurhaan liittyvä tematiikka nousi esiin YK:n elimissä sen jälkeen, kun kansanmurhan vastainen sopimus astui voimaan vuonna 1951.

Kiinan tasavallan aloittaman keskustelun taustalla olivat vuosina 1959 ja 1960 ilmestyneet International Commission of Jurists -järjestön raportit, joissa kommunistisen Kiinan toimista Tiibetissä puhuttiin nimenomaan kansanmurhana käsitteen oikeusopillisessa merkityksessä. Vuoden 1959 raportissa järjestö kehotti YK:ta kansanmurhan vastaisen sopimuksen edellyttämiin toimiin tapauksen osalta toteamalla, kuinka Kiinan toimet täyttävät ainakin *prima facie* -kriteerit kansanmurhan olemassaolosta.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> ”It is submitted with a full appreciation of the gravity of this accusation that the evidence points at least to a *prima facie* case of Genocide against the People’s Republic of China. This case merits full investigation by the United Nations.” United Nations General Assembly, 14th session. Official record. New York 1959, 410.



YK:ssa käydyissä keskusteluissa Kiinan tasavalta syytti kommunistista Kiinaa Tiibetin autonomian tukahduttamisesta ja sai syytöksilleen vastakaikua läntiseen blokkiin kuuluvilta valtioilta. Keskustelu ei kuitenkaan johtanut minkäänlaisiin toimenpiteisiin kommunistista Kiinaa vastaan, eikä kansanmurha sanana myöskään koskaan päätynyt keskustelun jälkeen hyväksyttyyn päätöslauselmaan, jossa ICJ:n raportin maininta kansanmurhasta on korvattu neutraalimmalla kielellä.<sup>31</sup> Aihe oli YK:n yleiskokouksessa esillä vielä seuraavienkin vuosien aikana, mutta kuivui vuoden 1963 jälkeen.

Yksi syy keskustelun hedelmättömyyteen näyttää olleen se, ettei Kiinan kansantasavalta tuolloin vielä ollut edustettuna YK:ssa muuten kuin sosialistiseen blokkiin kuuluvien liittolaistensa kautta. Näin Tiibetistä käyty keskustelu muodostui pääasiassa kahden kylmän sodan osapuolen keskenäiseksi, yleiseksi syyttelyksi ilman, että keskustelussa olisi varsinaisesti ollut mukana osapuolta, joka olisi voinut vastata ICJ:n raportin väitteisiin.

Keskustelua analysoimalla voidaan kuitenkin poimia joitain mielenkiintoisia havaintoja siitä, minkälaiseksi erilaisten valtioiden rooli muodostui keskustelussa. Keskustelun osapuolia seuraamalla voi nimittäin nopeasti todeta, että aktiivisimpia kansanmurhateeman viljelijöitä olivat pienten valtioiden edustajat. Esimerkiksi El Salvadorin edustaja käytti johdonmukaisimmin kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta johdettua terminologiaa. Hän totesi suoraan sopimuksen perustelua käyttäen, että Kiinan toimet olivat rike sopimusta kohtaan niiden pyrkiessä tuhoamaan tiibetiläiset kansana ja

---

<sup>31</sup> United Nations General Assembly, 14th session. Resolution 1353 (XIV), New York 1959. Luettu 1.3.2010 verkko-osoitteessa

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/141/76/IMG/NR014176.pdf?OpenElement>

puhdistamaan buddhalaisuuden vaikutuksen alueelta.<sup>32</sup> Muita aktiivisia toimijoita keskustelussa olivat myös esimerkiksi Malaija (nykyinen Malesia) sekä Irlanti, mikä kertoo pienten valtioiden aktiivisuudesta keskustelussa. On mielenkiintoista, että sama ilmiö tulee esiin myös muiden tässä tutkielmassa esiteltävien keskusteluiden kohdalla.

Läntisten suurvaltojen puheenvuoroissa kielenkäyttö oli maltillisempaa, ja esimerkiksi Yhdysvallat viittasi tapahtumiin kansanmurhan sijaan tiibetiläisten kulttuurisen autonomian tukahduttamisena. Tarkastellessa sitä, miksi kansanmurhan vastainen sopimus eli hiljaiselo kansainvälisen politiikan piirissä aina 1990-luvulle saakka, saattaa läntisten suurvaltojen toiminta Tiibetin kysymyksen yhteydessä antaa joitain suuntaviivoja. On nimittäin mielenkiintoista pohtia, miksei esimerkiksi Yhdysvallat käyttänyt kansanmurhan vastaiseen sopimukseen perustuvaa retoriikkaa kommunistista Kiinaa kohtaan, vaikka tämä mahdollisuus oli selvästi valittavissa. Läntisillä suurvalloilla oli selvä intressi hyökätä kommunistisen Kiinan toimia vastaan YK:ssa, joten miksi valita neutraalimpi äänensävy vaikka kansanmurhan vastaisen sopimuksen kielenkäytölle oli perusteita pienten jäsenvaltioiden esimerkkiä noudattaen?

Yhdysvaltain kohdalla voidaan tietenkin viitata vuoden 1951 *We Charge Genocide* -dokumentin kohdalla viimeistään huomattuun tosiasiaan siitä, että sopimus voi pahimmillaan kääntyä aseeksi myös sitä itseään vastaan. Tämä oli myös yksi keskeisimmistä perusteista sille, että Yhdysvaltain kongressi lykkäsi sopimuksen ratifiointia aina vuoteen 1988 saakka useiden yhdysvaltalaispoliitikkojen pelätessä, että

---

<sup>32</sup> United Nations General Assembly, 14th session. Official record, 498.

sopimus voisi pahimmillaan saattaa myös maan oman johtajiston jonkin ylikansallisen tribunaalin eteen vastaamaan syytöksistä.<sup>33</sup>

Tämän subjektiivisiin intresseihin perustuvan argumentin lisäksi neutraalia kielenkäyttöä voidaan myös selittää tutkielman alussa esiteltyyn Leo Kuperin argumenttiin perustuen. Huolimatta siitä, että keskustelussa oli nähtävissä kylmän sodan ideologiset jakolinjat ja selvä intressi hyökätä Kiinan kommunistisen puolueen toimintaa vastaan, voisi Kuperin argumenttia mukaillen todeta, että keskustelussa silti näkyi jaettu käsitys kansainvälisen järjestelmän luonteesta. Tässä tarkastelussa kylmän sodan osapuolet ideologisista eroistaan huolimatta jakoivat käsityksen valtiosuvereniteetin kunnioittamisesta kansainvälisen toiminnan keskeisimpänä maksiminaan. Näin läntisten suurvaltojen edustajat valitsivat harkiten millä tavoin ja mitä retoriikkaa käyttäen he muodostivat syytöksensä Kiinaa vastaan, sillä argumentin muotoilu suvereniteettikäsitystä loukkaavaksi olisi luonut vaarallisen ennakkotapauksen myös vastapuolen tulevalle toiminnalle. Kansanmurhaan perustuvan argumentaation käyttö olisi luonut myös ennakkotapauksen siitä, että kansainvälisellä yhteisöllä olisi ollut jonkinlainen velvollisuus, jos ei puuttua niin ainakin jollain tavoin ottaa kantaa siihen, oliko tietyn valtion omia kansalaisiaan kohtaan toteuttama politiikka kansainvälisten säännösten mukaista. Näin vaikeneminen olisi tältä osin nähtävissä poliittisten toimijoiden aktiiviseksi keinoksi estää sellaisen normin syntyminen, että kansanmurha ja sen vastainen sopimus asettaisivat suvereniteettiperiaatteen kyseenalaiseksi.

---

<sup>33</sup> Power, 66-70.

Jotkin poissaollutta Kiinan kansantasavaltaa keskustelussa puolustaneet sosialistiset valtiot kysyivätkin keskustelun aikana, mikseivät länsivallat ole ajaneet ”lakeijoidensa” tavalla asiaa kansanmurhasyytöksiin vedoten.<sup>34</sup> Neuvostoliiton ja muiden valtioiden kommentteista välittyy, paitsi poliittinen tahto välttää termin käyttämistä Kiinan toimien kuvaamiseen, myös tietynlainen reaalipoliittinen ymmärrys siitä, että myös läntiset suurvallat olivat pidättyväisiä kuvaamaan tapahtumia kansanmurhana. Voidaankin aiheellisesti kysyä, tiedostivatko suurvallat ideologisista eroistaan huolimatta tietynlaisen yhteisen intressin välttää kansanmurhaan viittaamista. Nämä yhteiset intressit olivat esillä myös vuonna 1963 Irakin pohjoisosissa käytyyn kurdien vastaiseen kampanjaan liittyneen YK-keskustelun aikana.

### **3            1963: Poliittiseen testiin – keskustelu Irakin toimista kurdeja vastaan**

Tiibetin tapaus oli tähän asti viimeistä kertaa YK:n yleiskokouksen käsittelyssä vuonna 1963, mutta samana vuonna YK:ssa oli esillä tapaus, joka monella tapaa oli vielä Tiibetiäkin merkittävämpi kansanmurhan vastaisen sopimuksen historiassa. Kesän 1963 aikana Neuvostoliiton johtama sosialistinen blokki kävi usealla rintamalla diplomaattista kampanjaa Irakin hallitusta vastaan syyttäen sitä kurdien kansanmurhasta Pohjois-Irakissa. Vaikka tapaus ei koskaan lopulta noussut YK:n yleiskokouksen käsittelyyn, oli Irakin menettelystä kulissien takana käyty keskustelu kansanmurhan vastaisen sopimuksen historiassa merkittävä tapaus. Ensimmäistä kertaa kansanmurhan vastainen sopimus mobilisoitiin selvästi kylmän sodan ideologisen konfliktin välineeksi

---

<sup>34</sup> Esimerkiksi United Nations General Assembly, 14th session. Official record, 302.

ja diplomaattinen kampanja perustui sen kieleen. Irakiin liittyneen tapauksen lopullinen tyrehtyminen myös kuvaa merkittävällä tavalla niitä rajoituksia, joita sopimuksen käytöllä poliittisen argumentaation tukena oli tutkimusajanjakson aikana.

Vuoden 1963 tapahtumat Pohjois-Irakissa juonsivat juurensa heinäkuun 1958 sotilasvallankaappaukseen, jossa Abd al-Karim Qasimin johtama 'Vapaiden upseerien' ryhmittymä Egyptin aiempaa esimerkkiä noudattaen kaatoi Irakin monarkian. Helmikuussa 1963 Ba'ath-puolue puolestaan syrjäytti Qasimin johtaman panarabistisen ryhmittymän, aloittaen vuoteen 2003 kestäneen valtakautensa. Ba'ath-hallitus käynnisti kesäkuussa 1963 laajamittaisen hyökkäyksen Irakin pohjoisosissa kyteneen kurdien kapinan kukistamiseksi. Konflikti oli kytentynyt Irakin pohjoisosissa jo vuodesta 1961 lähtien, mutta Ba'ath-hallinnon nousu valtaan loi hetkellisen tulitauon helmikuussa 1963, jonka aikana Irakin hallitus ja kurdien KDP-puolueen johtajisto kävivät neuvotteluja kurdien asemasta uudessa Irakissa. KDP:n johtaja Mustafa Barzani lähetti vallankaappauksen jälkeen Ba'ath-hallinnolle sähkeen, jossa hän pyysi tulitaukosopimuksen allekirjoittamista ja virallista julistusta kurdien autonomialle.<sup>35</sup>

Uuden hallinnon asenne kurdeja kohtaan oli aluksi epäselvä, eikä se ottanut Barzanin sähkeen jälkeenkään suoraan kantaa kurdien asemaan uudessa Irakissa. Mutta kun hallitus ei 1.3.1963 julkaisemassaan kommuniqueassa viitannut kurdeihin kansakuntana lainkaan, vaan ainoastaan ”arabien veljinä ja ystävinä”, vaati kurdien johtajisto Barzanin johdolla autonomian välitöntä voimaantumista ja kurdeista koostuvien asevoimien muodostamista Pohjois-Irakissa.<sup>36</sup> Nämä vaatimukset saivat hallituksen omaksumaan

---

<sup>35</sup> O'Ballance, Edgar: *The Kurdish Struggle*. Macmillan Press, Lontoo 1996, 132-135.

<sup>36</sup> Jawad, Sa'ad: *Iraq and the Kurdish question 1958-1970*. Ithaca Press, Lontoo 1981, 112.

Irakin armeijan piirissä kannatetun vaihtoehdon kurdikysymyksen ratkaisemisesta aseellisin keinoin ja aloittamaan 10.6.1963 offensiivin kurdeja vastaan.<sup>37</sup>

Konfliktin aikaan Neuvostoliitto käynnisti eri rintamilla Ba'ath-hallituksen vastaisen kampanjan. Pravda- ja Izvestija-lehdissä ilmestyneissä kirjoituksissa Ba'ath-hallinnon toimet kurdeja vastaan rinnastettiin fasismiin ja hitlerismiin, ja Neuvostoliitto liittolaisineen ryhtyi diplomaattiseen kampanjaan kolmessa eri YK:n elimessä. Neuvostoliiton toiminnan taustalla oli huoli Irakin uuden hallinnon lähentymisestä kohti länttä. Irakin monarkian kaatuminen vuoden 1958 kumouksessa ja panarabistien nousu valtaan olivat tuoneet Neuvostoliitolle monia etuja sekä Irakin sisäpolitiikassa että uuden hallinnon asennoitumisessa kylmän sodan konfliktiin. Valtaan noussut kenraali Abd al-Karim Qasim joutui sisäpoliittisen asemansa varmistamiseksi muodostamaan strategisen allianssin Irakin kommunistipuolueen kanssa, mikä loi aikaista enemmän liikkumatilaa paikallisille kommunisteille. Ulkopoliittisesti Qasim kääntyi kohti sosialistista blokkia eroten CENTO-järjestön muodostaneesta Bagdadin sopimuksesta, joka oli luotu Neuvostoliiton vaikutuksen vastapainoksi Lähi-idässä.<sup>38</sup>

Vuonna 1963 valtaan noussut Ba'ath-puolue puolestaan näytti suhtautuvan sekä Irakin kommunistipuolueeseen että CENTO-järjestöön Qasimista poiketen. Uusi hallitus käynnisti kommunistien vastaisen väkivaltakampanjan – joka puolestaan oli lomittunut kurdikysymyksen ratkaisuun kurdien KDP-puolueen toimiessa yhteistyössä sekä Irakin kommunistipuolueen että Neuvostoliiton kanssa. Ulkopoliittisesti kesällä 1963 näytti myös olleen todellinen riski Irakin liittymisestä takaisin CENTO-järjestöön. Näiden

---

<sup>37</sup> O'Ballance, 136.

<sup>38</sup> Vanly, I.C: Le Kurdistan Irakien entité nationale: Etude de la révolution de 1961. Histoire et société d'aujourd'hui, Neuchatel 1970, 210-215.

sisä- ja ulkopoliittisten käänteiden lisäksi Neuvostoliitto oli jo pitkään ollut strategisesti huolestunut kaikkien maiden yhteisestä kurdikysymyksestä Turkia, Irakia, Syyriaa ja Irania lähentävänä tekijänä Neuvostoliiton rajan välittömässä läheisyydessä.<sup>39</sup>

Kurdikysymys nousi kansainväliseen tietoisuuteen 3.7.1963, kun Neuvostoliiton liittolaisiin kuulunut Mongolian kansantasavalta pyysi YK:n yleiskokousta ottamaan agendalleen aiheen nimeltä "The policy of genocide carried out by the government of the Republic of Iraq against the Kurdish people". Pyynnössään Mongolian edustaja muun muassa totesi Irakin hallituksen toimien vaarantavan kurdien olemassaolon kansana Irakissa ja täyttävän siten kansanmurhan määreet YK:n yleiskokouksessa vuonna 1946 hyväksytyn päätöslauselman mukaisesti. Tähän perustuen Mongolia pyysi vetoomuksessaan kansainvälistä yhteisöä toimimaan aktiivisesti kansanmurhan päättämiseksi sen vastaisessa sopimuksessa mainittujen velvoitteiden mukaisesti.<sup>40</sup> Mongolian aloitteen jälkeen Neuvostoliiton ulkoministeri Andrei Gromyko lähetti heinäkuun 9. päivänä Irakin suurlähettiläälle nootin, jossa hän varoitti Irakin toimien aiheuttamista seurauksista Lähi-idän tilanteelle.<sup>41</sup> Kahta päivää myöhemmin Neuvostoliitto pyysi YK:n talous- ja sosiaalineuvostoa sisällyttämään asialistalleen aiheen nimeltä "Policy of genocide which is being pursued by the Government of the Republic of Iraq against the Kurdish people."<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Vanly, 210-215.

<sup>40</sup> United Nations General Assembly, 18th session. Cable from the Minister for Foreign Affairs of the Mongolian People's Republic, addressed to the Secretary-General of the United Nations. New York 1963, 2.

<sup>41</sup> Vanly, 210.

<sup>42</sup> United Nations Economic and Social Council, 36<sup>th</sup> session, E/3809. Official record, New York 1963.

Vuoden 1963 keskustelu oli Tiibetiin aikaisempina vuosina liittyneen keskustelun jälkeen toinen kerta, kun kansanmurha teemana nousi Yhdistyneiden kansakuntien elimissä esiin. Se oli myös ensimmäinen, ja koko tutkimusajanjakson aikana ainoa kerta, kun kansanmurha oltaisiin tuotu YK:n yleiskokouksen asialistalle omana keskustelunaiheenaan. Tiibetiin liittyneessä keskustelussa, ja esimerkiksi vuoden 1971 Bangladeshin tapahtumiin liittyneen tapauksen aikana itse debatti liittyi laajemmin käsiteltävään konfliktiin, ja kansanmurha teemana nousi esiin ainoastaan retorisena keinona osana laajempaa argumenttia. Mongolian ja Neuvostoliiton tekemissä aloitteissa vuonna 1963 kansanmurha sen sijaan oli esillä itsenäisenä aiheenaan, ja keskustelu olisi toteutuessaan joutunut keskittymään aiheen käsittelyyn pelkästään kansanmurhan vastaisen sopimuksen viitekehyksessä.

YK:n yleiskokouksessa aloite ei kuitenkaan koskaan lopulta päätynyt asialistalle. Lähteisiin tukeutumalla tarkkaa kuvaa tapahtumista on vaikeaa muodostaa: alkuperäislähteissä ei ole tietoa mistään muusta kuin Mongolian esityksestä, mutta tutkimuskirjallisuudessa esiintyy muutamia mainintoja siitä, että Mongolia veti itse lopulta pyyntönsä pois käsittelystä.<sup>43</sup> Täydellistä syytä tapahtumien taustalle on vaikeaa määrittää tämän tutkielman puitteissa, mutta eri lähteiden avulla voimme rakentaa jonkinlaisen kokonaiskuvan niistä voimista, jotka vaikuttivat keskustelun taustalla. Kokonaiskuvan hahmottamisen avulla voimme tehdä varovaisia havaintoja siitä, miksei esitys lopulta koskaan päätynyt YK:n yleiskokouksen käsittelyyn.

Tutkimuskirjallisuuden ja alkuperäisaineiston perusteella tiedämme ainakin, että keskeisimmät länsivallat vastustivat tapauksen yhteydessä hyvin voimakkaasti

---

<sup>43</sup> Esimerkiksi Vanly, 210 ja O'Ballance, 110.



puuttumista Irakin sisäisiin asioihin. Esimerkiksi Yhdysvaltain kohdalla nämä intressit tulevat selvästi esiin alkuperäisaineistossa, jota Lokman Meho on koonnut Yhdysvaltojen kurdeihin liittynyttä ulkopolitiikkaa käsittelevään lähdeteokseensa.<sup>44</sup> Näiden asiakirjojen perusteella Yhdysvallat ei suhtautunut Irakin uuteen sotilashallitukseen täydellisen luottavaisesti, mutta se oli vuonna 1963 kylmän sodan reaali poliittisessa maailmassa Washingtonille pienempi paha muihin vaihtoehtoihin verrattuna. Edellisen sotilashallinnon panarabistinen, Egyptin presidentti Nasserin tukeutunut suuntaus huolestutti Yhdysvaltoja, ja Irakissa oli myös olemassaoleva uhka kommunistien valtaannousulle. Yhdysvallat pelkäsi näin Irakin sisäisen tilanteen eskaloitumisen aiheuttavan hyötyä irakilaisille kommunisteille ja mahdollisesti johtavan Yhdysvaltain kannalta paljon huonomman hallituksen muodostumiseen. Näistä syistä johtuen Yhdysvaltain politiikaksi muodostui helmikuusta 1963 lähtien luoda toimivat suhteet Irakin uuteen hallitukseen maan tilanteen stabilisoimiseksi.<sup>45</sup>

Ja kuten niin usein kylmän sodan maailmassa, pyhitti tämä tarkoitus keinot Yhdysvaltain ja muiden länsivaltojen toiminnassa, ja johti ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta hyvin kyseenalaisiin toimiin. CIA luovutti uudelle hallinnolle 5000 nimeä sisältäneen listan Irakin kommunistipuolueen jäsenistä, mikä mahdollisti voimapolitiikan käytön edelliselle hallinnolle lojaaleja kommunisteja kohtaan.<sup>46</sup> Kurdeihin kohdistuvassa politiikassaan Yhdysvallat taasen noudatti hiljaisen pidättyvyyden linjaa. Huhtikuussa 1963, ennen Irakin hallituksen offensiivin alkua luodussa muistiossa Yhdysvaltain kansallisen turvallisuuden neuvoston jäsen toteaa,

---

<sup>44</sup> Meho, Lokman I.: The Kurdish question in U.S. Foreign Policy: a documentary sourcebook . Praeger, Santa Barbara 2004.

<sup>45</sup> United States Security Council Memorandum, 2.4.1963. Teoksessa Meho, Lokman I.: The Kurdish question in U.S. foreign policy : a documentary sourcebook . Praeger, Santa Barbara 2004.

<sup>46</sup> Curtis, Mark: Unpeople: Britain's Secret Human Rights Abuses. Vintage, Lontoo 2004, 83.

kuinka Yhdysvallat toivoo kurdien pääsevän uuden hallituksen kanssa yhteisymmärrykseen. Mutta jos tämä osoittautuu mahdottomaksi, on Yhdysvaltain intresseissä mieluummin antaa Irakin hallituksen ”kontrolloida kurdeja”, kuin avata Neuvostoliitolle ja Iranille mahdollisuus sekaantua Irakin asioihin kurdikapinan myötä.<sup>47</sup>

Kommentissa korostuu länsivaltojen kurdeja kohtaan vuosikymmeniä toteuttaman politiikan ydin. Niin tärkeää kuin kurdien kansallisten oikeuksien toteutuminen teoriassa voisikin olla, ovat nämä oikeudet käytännössä olleet miltei aina ristiriidassa Lähi-idän yleisen tilanteen synnyttämien poliittisten paineiden kanssa. Ja kuten niin usein muulloinkin, myös vuonna 1963 hyvien suhteiden luominen Irakin hallitukseen koitui kurdien kannalta kohtalokkaaksi.

Länsivalloista Iso-Britannia pysytteli YK:ssa käydyn keskustelun aikana korostetun hiljaa. Se pidättyi Neuvostoliiton talous- ja sosiaalineuvostossa aloittaman keskustelun aikana antamasta aiheeseen liittyviä puheenvuoroja, ja ainoastaan lopulta äänesti Neuvostoliiton esitystä vastaan.<sup>48</sup>

Iso-Britannian hiljaiselle käytökselle voi löytää selityksen, kun tarkastelee vuoden 1963 aikana käytyjä keskusteluita maan hallinnon piirissä. Joitain näistä keskusteluista on

---

<sup>47</sup> “[W]e want Kurds to negotiate a settlement with the new government. If that fails, our interests will be better served if the government can control the Kurds than if the Kurdish rebellion is successful enough to invite Soviet or Iranian meddling.” United States Security Council Memorandum, 2.4.1963. Teoksessa Meho, Lokman I.: The Kurdish question in U.S. foreign policy: a documentary sourcebook. Praeger, Santa Barbara 2004, 449.

<sup>48</sup> Donovan, John: U.S. & Soviet policy in the Middle East, 1957-66. Facts on File, Michigan 1974, 176-179.

viime vuosina deklassifioitu, ja niitä on lainattu tutkimuskirjallisuuden parissa. Kirjassaan *Unpeople: Britain's Secret Human Rights Abuses* poliittinen journalisti Mark Curtis kuvaa näihin asiakirjoihin perustuen, kuinka vakaasti Iso-Britannia oli vuonna 1963 sitoutunut Irakin hallituksen aseelliseen tukemiseen. Curtisin esittelemän aineiston valossa voi myös huomata, kuinka Iso-Britannian toiminnan taustalla oli samanlaisia, kommunismin ja *nasserismin* uhkiin perustuvia intressejä kuin Yhdysvaltainkin kohdalla, jonka lisäksi sillä oli myös voimakkaita taloudellisia intressejä Irakissa. Iso-Britannia ja Irak olivat 11.4.1963, kaksi kuukautta ennen kurdeja vastaan toteutetun offensiivin alkua, sopineet 6 miljoonan punnan arvoisesta asekaupasta, jossa Iso-Britannia myi Ba'ath-hallitukselle muunmuassa 250 panssaroitua miehistönkuljetusvaunua ja 22 Hunter-hävittäjää.<sup>49</sup>

Curtisin esittelemiä asiakirjoja tarkastelemalla näyttääkin siltä, että Iso-Britannian hallitus oli hyvin tietoinen Irakin hallituksen aikeista käyttää aseita kurdeja vastaan. Asiakirjoista käy ilmi, kuinka Iso-Britannian hallinnon piirissä viitattiin moneen otteeseen, sekä asekauppoja ennen että niiden jälkeen, Irakin hallituksen motiiveihin saada mahdollisimman paljon aseita mahdollisimman nopeasti. Heinäkuussa 1963 Iso-Britannian hallitus hyväksyi 500 taisteluohjuksen myymisen kuultuaan Irakin ilmavoimien komentajan todenneen Iso-Britannian Bagdadin suurlähettiläälle tarvitsevansa ohjukset mahdollisimman nopeasti viedäkseen kapinallisia vastaan käydyin sodan ”mahdollisimman nopeaan ja menestyksekkääseen päätökseen.”<sup>50</sup> Vaikka Iso-Britannian hallituksen piirissä sinällään pidettiinkin valitettavana Irakin hallituksen tapaa käyttää myytyä aseistusta, vuoden 1963 tilanteessa kurdien ihmisoikeuksien

---

<sup>49</sup> Curtis, 84.

<sup>50</sup> Curtis, 84.

vaaliminen nähtiin toissijaisena kaupoista saadulle hyödyille. Tämä tulee myös suoraan ilmi Curtisin referoimassa aineistossa. Curtisin esittelemässä, Iso-Britannian lähetystöjä varten laaditussa muistiossa ulkoministeriö puolusti Irakin kanssa tehtyjä asekauppoja todeten, että vaikka Iso-Britannian hallitus oli tietoinen aseiden mahdollisesta käyttötarkoituksesta kurdeja vastaan, tulisi asiaa punnita vasten ”muuta seikkoja.”<sup>51</sup>

Curtis ei varsinaisesti käsittele teoksessaan vuoden 1963 tapahtumien taustalla ollutta YK-aloitetta kansanmurhan mahdollisesta olemassaolosta, mutta hänen esittelemän aineistonsa pohjalta voi huomata, kuinka Iso-Britannian hallinnon piirissä pohdittiin maan valitsemaa strategiaa sen jälkeen, kun kansanmurhasyytökset nousivat esiin YK:ssa. Keinoksi valittiin estää kulisien takana asian joutuminen äänestykseen, mutta välttää kommentoimasta asiaa julkisesti millään lailla.<sup>52</sup> Ennen YK:n yleiskokouksen alkua Iso-Britannian ulkoasiainhallinnon piirissä kiersi muistio nimeltä ‘The policy of genocide carried out by the government of the republic of Iraq against the Kurdish people: Reasons for opposing inscription’, nimestä päätellen viitaten Mongolian esitykseen aiheen ottamisesta YK:n yleiskokouksen käsittelyyn. Muistiossa Iso-Britannian politiikka tulee hyvin yksiselitteisesti esiin sen todetessa esityksestä, kuinka “on ilman muuta Hänen Majesteettinsa Hallituksen toive päästä eroon tämän aiheen käsittelystä mahdollisimman nopeasti.”<sup>53</sup> Taloudellisten näkökohtien lisäksi myös Iso-Britannian hallituksen huoli kansanmurhan vastaisen sopimuksen muodostamasta ennakkotapauksesta tulee Curtisin esittelemässä materiaalissa esiin samaisen muistion

---

<sup>51</sup> ”We have throughout thought it possible that any arms we supply might be used against the Kurds, but we have had to weigh this argument against other factors.” Curtis, 89.

<sup>52</sup> Curtis, 89.

<sup>53</sup> “It is obviously HMG’s [Her Majesty’s Government’s] wish to get rid of this item as quickly as possible.” Curtis, 93.

todetessa, kuinka aiheen tuominen YK:ssa esiin “olisi meille erittäin epämiellyttävää siinä kontekstissa, että meidän hallitsemillamme alueilla esiintyisi levottomuuksia.”<sup>54</sup>

Curtisin lainaaman aineiston pohjalta voidaan tietenkin teoreettisesti myös olettaa, että Iso-Britannian hallitus olisi vastustanut esitystä myös puhtaasti lailliseen argumentointiin vedoten, kieltäen tapahtumien roolin kansanmurhana. Curtisin esittelemien asiakirjojen parista löytyykin jonkinlaisia viitteitä tämänkaltaisesta argumentaatiosta, vaikkakin nämä kommentit vaikuttivat olleen toissijaisia reaalipoliittisiin ja taloudellisiin argumentteihin verrattuna. Eräs Iso-Britannian ulkoministeriön edustaja esimerkiksi kommentoi Curtisin esittelemässä muistiossa, kuinka kansanmurhasyytöksen käsittely tarkoittaisi sitä, että YK puuttuisi jäsenvaltion sisäisiin asioihin, täten rikkoen oman peruskirjansa toista artiklaa.<sup>55</sup> Vaikka tämä klassinen kansanmurhan käsittelyä kohtaan esitetty puolustus onkin sinänsä oikea, oli Iso-Britannian hallitus Curtisin lainaamien lähteiden valossa myös tietoinen kansanmurhasyytösten mahdollisesta paikkaansapitävyydestä. Samaisessa, asekauppoja käsittelevässä muistiossa maan hallituksen edustaja esimerkiksi toteaa, että,

“Kurdit tavataan ennemmin ampua kuin ottaa vangeiksi. Meillä on joitain viitteitä viranomaisilta siitä, että tämä saattaa olla *harkittu* käytäntö. ... Olemme kuulleet raportteja *aikomuksesta* pienentää radikaalisti

---

<sup>54</sup> “It would be most unwelcome to us in the context of any trouble in our dependent territories.” Curtis, 93.

<sup>55</sup> Curtis, 94.

kurdiväestön kokoa pohjoisessa ja asuttaa alue arabeilla.”<sup>56</sup> (Kirjoittajan oma käännös. Kursivointi lisätty.)

Jo kommentti yksinään kiteyttää kansanmurhan vastaisessa sopimuksessa esitetyt ennakoedellytykset kansanmurhan olemassaololle. Kommentissa mainitaan Irakin hallituksen tarkoituksena olleen pienentää kurdiväestön lukumäärää Pohjois-Irakissa, mikä sinällään täyttäisi kansanmurhan vastaisessa sopimuksessa määritetyn edellytyksen osittaisesta tai kokonaisesta kansakunnan tuhosta. Kursivoidut maininnat taas täyttävät määritelmän vaikeammin todettavan elementin, syytökseen Irakin hallituksen toiminnan tarkoituksellisuudesta. Huolimatta siitä, olisivatko vuonna 1963 Pohjois-Irakissa tapahtuneet toimet objektiivisessa tarkastelussa täyttäneet kansanmurhan määreet, näyttää siltä, että ainakin Iso-Britannian hallituksen piirissä tätä pidettiin realistisena mahdollisuutena.

Vuoden 1963 tapaus oli Tiibetiin liittyneen keskustelun jälkeen toinen kerta, kun kansanmurhan vastainen sopimus nousi YK:ssa keskusteluun voimaantulonsa jälkeen. Mutta ennen kaikkea tapauksen merkitys sopimuksen laajemmassa historiassa määrittyy siitä, että se oli ainut kerta ennen Bosnian sodan tapahtumia 1990-luvulla, kun keskustelua kansanmurhasta käytiin näin suoranaisesti kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittyen. Vuoden 1963 jälkeen niissä harvoissa tapauksissa, joissa kansanmurha nousi YK:n poliittisten elinten keskusteluissa esiin, käytettiin sitä ainoastaan yhtenä retorisista keinoista yleisessä hyökkäyksessä toista valtiota vastaan

---

<sup>56</sup> “The Kurds tend to be shot rather than taken prisoner. We have had some indications from officials that this may be deliberate policy... We have since heard reports of an intention drastically to reduce the Kurdish population in the North and to resettle the area with Arabs.” Curtis, 94-95.

ilman, että argumentti varsinaisesti perustui syytökseen kansanmurhan olemassaolosta sopimuksen määrittelemällä tavalla.

Kuten todettu, näin tapahtui esimerkiksi Intian syyttäessä Pakistanin hallitusta sen toimista nykyisessä Bangladeshissa vuonna 1971. Ja vaikka YK:n yleiskokous tuomitsi Israelin kansanmurhasta vuoden 1982 Sabran ja Shatilan joukkomurhan yhteydessä, oli kansanmurhaan liittyvän retoriikan tarkoitus tässä keskustelussa ainoastaan häpäistä Israel kansainvälisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla. (Palaan aiheen käsittelyyn tarkemmin luvussa 5.) Sopimuksen myöhemmän aseman valossa näyttääkin siltä, että vuoden 1963 Irakin tapauksella oli ainakin jonkinlainen ennakkotapauksen rooli sen määrittämisessä, millä tavoin sopimuksesta voitiin käydä poliittista keskustelua YK:ssa.

William Schabasin mukaan vuoden 1963 keskustelu toimi myös ennakkotapauksena sille, mitkä YK:n elimet voisivat toimia poliittisen kansanmurhakeskustelun asianmukaisina foorumeina sopimuksen 8. artiklan määrittelemässä mielessä. Artiklassa todetaan, kuinka sopimuksen ratifioineet valtiot voivat kutsua YK:n asianmukaiset elimet koolle keskustelemaan toimenpiteistä kansanmurhan estämiseksi ja lopettamiseksi YK:n peruskirjan edellyttämällä tavalla.<sup>57</sup> Koska artiklassa kansanmurhasta käydylle keskustelulle soveliaita foorumeita ei määritellä konkreettisella tavalla, oli Neuvostoliiton pyyntö sisällyttää aihe YK:n talous- ja sosiaalineuvoston asialistalle vuonna 1963 ensimmäinen kerta, kun artiklan sanamuodosta käytiin tältä osin käytännön keskustelua.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> YK:n yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi.

<sup>58</sup> Schabas, 453.

Keskustelun aikana Neuvostoliiton pyyntö äänestettiin länsivaltojen toimesta nurin vetoamalla siihen, ettei talous- ja sosiaalineuvosto ole oikea foorumi asian käsittelyyn. Esimerkiksi Iso-Britannian ja Ranskan kommenteissa korostui se, ettei talous- ja sosiaalineuvosto sopinut tämänkaltaisten *poliittisten* kysymysten ratkomiseen.<sup>59</sup> Tapahtumien määrittely poliittisina voidaan nähdä paitsi retorisena keinona kiistää tapahtumien kansainväliseen oikeuteen perustuva luonne kansanmurhana, myös klassisena strategiana käyttää valtaa vaikuttamalla siihen, minkälainen sisältö 'politiikalla' ja 'sosiaalisilla kysymyksillä' on käsitteinä.

Lisäksi verrattaessa näitä reaktioita siihen, millä sanamuodoilla asiasta keskusteltiin samanaikaisesti YK:n turvallisuusneuvostossa, piirtyy myös tietynlainen kuva siitä, kuinka kansanmurhakysymyksen käsittely eri foorumeilla vaati niiden toiminnan yleisen luonteen mukaan muokattua kieltä. Neuvostoliitto kävi kampanjaansa turvallisuusneuvostossa samaan aikaan talous- ja sosiaalineuvostossa käydyn keskustelun kanssa, ja on mielenkiintoista vertailla kuinka erilaista retoriikkaa Neuvostoliitto käytti eri foorumeilla aiheeseen liittyen. Turvallisuusneuvostossa Neuvostoliiton edustaja kuvasi Irakin tilannetta toteamalla, kuinka

“Muiden voimien ja valtioiden tuominen mukaan konfliktiin ja aggressiivisten voimien mobilisointi ... Neuvostoliiton rajan läheisyydessä

---

<sup>59</sup> United Nations Economic and Social Council, 36<sup>th</sup> session, 1278<sup>th</sup> meeting. Official record. New York 1963, 114.



vaarantaa tiettyjen valtioiden, mukaan lukien Neuvostoliiton, turvallisuuden (...) .”<sup>60</sup> (Kirjoittajan oma käännös.)

Turvallisuusneuvostossa esitetyn argumentin tukena Neuvostoliitto käytti neuvoston rooliin kansainvälisen järjestyksen takaajana liittyvää kieltä, kun taas talous- ja sosiaalineuvostossa Neuvostoliiton esittämissä kommenteissa korostui huoli kurdien olemassaolosta kansakuntana. Pyynnössään lisätä Irakin hallituksen toteuttama kansanmurha talous- ja sosiaalineuvoston asialistalle Neuvostoliiton edustaja Borisov totesi, kuinka Irakin hallituksen ”verenhimoiset” toimet täyttävät kansanmurhan määreet niiden pyrkiessä tuhoamaan kokonaisen kansakunnan. Borisov jatkoi pyynnössään, kuinka Irakin toimet eivät enää olleet ainoastaan sen sisäisiin asioihin kuuluvia, koska ne rikkoivat kansanmurhan vastaista sopimusta.<sup>61</sup>

Molemmissa pyynnöissä argumentoidaan, että asian vakavuus pakottaa unohtamaan YK:n peruskirjan toisen artiklan mukaisen suvereniteetin vaatimuksen tapahtumien ylittäessä kansainvälisen turvallisuuden alueelle menevän rajan. Molemmissa pyynnöissä tämä poliittinen argumentti kuitenkin puetaan hyvin eri tavoin lain verhoon Koskenniemen dikotomian mukaisesti. Talous- ja sosiaalineuvostolle esitetystä pyynnöstä Irakin hallitus ylittää Neuvostoliiton mukaan suvereniteetin piiriin kuuluvat

---

<sup>60</sup> “Le fait d’entraîner dans le conflit d’autres forces et d’autres Etats et de mettre à la disposition de forces agressives des champs d’opérations à proximité des frontières soviétiques met en danger la sécurité d’un certain nombre d’Etats, dont l’Union soviétique (...)”. Vanly, 212.

<sup>61</sup> ”The bloodthirsty acts of the Government of Iraq ... are nothing but a genocide, i.e. a policy aimed at the destruction of an entire national ethnic group within the Iraqi population. ... The Soviet delegation considers it necessary to emphasize that the point at issue here is not the internal affairs of Iraq, but a problem of an international character which comes under a special international agreement approved by the United Nations.” United Nations Economic and Social Council, 36<sup>th</sup> session, E/3809. Official record, 4.

rajat rikkomalla YK:n hyväksymää kansanmurhan vastaista sopimusta, ja asettamalla *kurdien tulevaisuuden kansakuntana* vaaraan. Turvallisuusneuvostolle esitetyssä argumentissa Irakin hallituksen toimet taas ovat ylittäneet suvereniteetin rajan ainoastaan, koska ne vaarantavat *muiden valtioiden turvallisuuden*. Näin turvallisuusneuvostolle esitetyssä argumentissaan Neuvostoliitto tukeutui YK:n peruskirjan toiseen artiklaan kansanmurhan vastaisen sopimuksen sijaan.

Koskenniemen lain ja politiikan dikotomiaa mukaillen voidaan sanoa, että Neuvostoliitto legitimoii poliittisen argumenttinsa turvallisuusneuvostossa vetoamalla peruskirjan toisen artiklan lailliseen painoarvoon. Se, että Neuvostoliitto jätti valitsematta kansanmurhan vastaisen sopimuksen argumenttinsa lailliseksi tukipylvääksi, vaikka se olisi ollut käytännössä valittavissa, kertoo osaltaan sopimuksen heikosta asemasta osana kansainvälistä oikeutta. Ja koska tämänkaltaiset keskustelut samalla myös määrittävät tuota asemaa, oli Neuvostoliiton valinnalla suora vaikutus siihen, ettei keskustelu vahvistanut kansanmurhan vastaisen sopimuksen roolia osana kansainvälisen politiikan normatiivista viitekehystä.

Koska turvallisuusneuvoston mandaatti pitää sisällään ainoastaan kansainvälisen turvallisuuden alueelle kuuluvat aiheet, kertoo Neuvostoliiton eri oikeudellisten tukipylväiden välillä tekemä valinta osaltaan myös siitä, millä tavoin kansainvälinen yhteisö käsitti *turvallisuuden* konseptin vuonna 1963. Neuvostoliiton edustajan tapa olla turvallisuusneuvostossa käyttämättä kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittyvää legalistista retoriikkaa kertoo yleisesti jaetusta käsityksestä siitä, mitä kansainvälisen turvallisuuden käsite oikeastaan pitää sisällään. Irakin tapaukseen liittyvän keskustelun perusteella kansainvälinen yhteisö jakoi vuonna 1963 käsityksen siitä, että

kansainvälinen turvallisuus on *valtiolähtöistä* turvallisuutta (state security). 1990-luvulta alkaen tätä käsitystä on pyritty laajentamaan kattamaan myös niin sanottu *inhimillinen turvallisuus* (human security), jossa yksilöt pyritään sisällyttämään osaksi turvallisuusajattelua.<sup>62</sup> Tämä katsantokanta on viime vuosina myös osittain vakiintunut kansainväliseksi normiksi sellaisten aloitteiden kuin *kansainvälinen suojeluvelvoite* (responsibility to protect, R2P) kohdalla.<sup>63</sup>

Neuvostoliiton kommenttien analyysi on sitäkin mielenkiintoisempaa, kun muistaa että se itse päätyi käyttämään erilaista retoriikkaa eri instituutioissa – ikään kuin mukautuen tietynlaiseen kuvaan kansainvälisen politiikan realiteeteista. Näin jaettu käsitys siitä, minkälaisissa konteksteissa kansanmurhasta voitiin puhua oli kansainvälisen yhteisön piirissä niin sanottu *sisäistetty normi*, jonka noudattaminen ei edellyttänyt ulkoista pakkoa.<sup>64</sup> Näin vuoden 1963 keskustelun analyysi näyttäisi tältä osin tukevan Kuperin ajatusta siitä, että ideologisista eroista huolimatta kansainväliset toimijat muodostivat yhteisön, joka jakoi käsityksen suvereniteetin miltei pyhästä roolista mahdollisten ihmisoikeushuolien yläpuolella.

Mutta toisaalta suvereniteetin pyhään rooliin uskovan kansainvälisen yhteisön konstruktio murenee, kun tarkastelee Irakiin, ja myös aiempaan Tiibetin tapaukseen

---

<sup>62</sup> Inhimillisen turvallisuuden käsite nousi laajaan, kansainväliseen keskusteluun esimerkiksi YK:n kehitysohjelman (UNDP) vuoden 1994 Inhimillisen kehityksen raportin aloittaman keskustelun myötä. United Nations Development Programme: Human Development Report 1994: New Dimensions for Human Security. Oxford University Press, New York 1994.

<sup>63</sup> Kansainvälinen suojeluvelvoite nousi ensimmäisen kerran esiin Kanadan hallituksen muodostaman työryhmän International Commission on Intervention and State Sovereignty raportissa vuonna 2001. International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. IDRC Press, Ottawa 2001.

<sup>64</sup> Goertz and Diehl, 636-639.

liittyneissä keskusteluissa aktiivisesti esiintyneiden osapuolten keskinäisiä valtasuhteita. On mielenkiintoista, kuinka molemmissa keskusteluissa nimenomaan jokin suurvaltojen ”lakeijoista” – käyttääksemme vuoden 1959 Tiibet-keskustelusta tuttua ilmaisua – toimi kansanmurhasyytösten varsinaisena ajajana. Vuonna 1959 näitä valtioita olivat Malaija sekä Irlanti ja vuonna 1963 Mongolia. Yhteistä kaikille valtioille on se, että ne ovat kansainvälis-poliittiselta painoarvoltaan melko pieniä.

Pienten valtioiden aktiivinen rooli saattaa liittyä toisaalta usein esitettyyn ajatukseen pienten valtioiden roolista ’moraalin suurvaltoina.’<sup>65</sup> Pienet valtiot, Pohjoismaat mukaan lukien, ovat usein toimineet kansainvälisessä keskustelussa ihmisoikeuksien, kestävän kehityksen ja muiden globaalien teemojen ajajina, ja myös suurvallat ovat osaltaan tiedostaneet tämän roolin. Tiibetiin ja Irakiin liittyneiden keskusteluiden pohjalta onkin syytä kysyä, jättivätkö suurvallat tietoisesti ihmisoikeuksiin perustuvan retoriikan käytön pienille valtioille, pitäytyen itse muunlaisessa retoriikassa. Näin kampanjaa vastapuolta kohtaan voitiin käydä kahdella rintamalla, turvallisuusneuvoston parissa käydyn ’korkean politiikan’ piirissä suurvaltojen toimesta, ja YK-järjestelmän ’matalan politiikan’ alueilla pienten valtioiden toimesta. Jari Luoto on kuvannut teoksessaan *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet*, kuinka ihmisoikeuskysymysten suhde näihin kansainvälisen politiikan osa-alueisiin osittain määrittää sitä, minkälainen asema niillä on kansainvälisessä normistossa.<sup>66</sup> Kansanmurhaan liittyneen retoriikan sulkeminen ulos korkean politiikan alueelta osittain siis vahvistaa käsitystä siitä, että

---

<sup>65</sup> Esimerkiksi Suomen kohdalla tämä rooli on usein pitänyt paikkaansa, kuten käy huvittavalla tavalla ilmi Max Jakobsonin kertomuksesta Neuvostoliiton ulkoministeri Molotovin ja Suomen Moskovan suurlähettilään kohtaamisesta. Jakobsonin mukaan Molotov vastasi suurlähettilään pitämään esitelmään toteamalla, ”Vaikka Suomi onkin pieni valtio, ei se tarkoita että te olette aina oikeassa.” Jakobson, Max: *Finland in the New Europe*. Praeger Publishers, Connecticut, 1998, 4.

<sup>66</sup> Luoto, Jari: *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet*. Gaudeamus, Tampere 1997, 78-79.

kansanmurhan vastaisella sopimuksella oli heikko asema osana kansainvälisen politiikan normatiivista viitekehystä tutkimusajanjakson aikana.

Pienten valtioiden esiinmarssi aloitteentekijöinä näissä keskusteluissa kuitenkin myös osaltaan kyseenalaistaa tämän kuvan pienten valtioiden roolista pelkkinä suurvaltapolitiikan marionetteina, joita suurvallat suoraan tai niiden epäsuoran vaikutusvallan avulla ohjailivat kulissien takana. Kansanmurhan vastaisen sopimuksen käytön kohdalla pienten valtioiden aktiivinen rooli voi kertoa myös aidosti erilaisesta tavasta tulkita kansainvälisen politiikan tapahtumia suurvaltoihin verrattuna. Ymmärtääkseen, mikä pienistä valtioista teki tässä suhteessa erilaisia suurvaltoihin nähden, on keskustelu syytä kääntää myös *vallan* ulottuvuuteen kansainvälisessä politiikassa.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen eri teoreettiset lähestymistavat ovat perinteisesti käsittäneet vallan roolin kansainvälisen politiikan muotoutumisessa eri tavoin. Realistisen koulukunnan näkökulmasta valtioiden väliset valtasuhteet asettuvat rakenteellisesti kaikenlaisten kansainvälis-oikeudellisten intressien yläpuolella eikä kansainvälisellä oikeudella näin siis varsinaisesti ole itsenäistä roolia kansainvälisen politiikan ohjaajana.<sup>67</sup> Niin sanottuun liberaaliin institutionalismiin perustuva lähestymistapa, johon tämänkin tutkielman teoreettinen lähestymistapa osittain perustuu, puolestaan tunnistaa kansainvälisten instituutioiden ja niiden toimintaa säätelevien sopimusten itsenäisen roolin kansainvälisessä politiikassa, mutta toisaalta tunnustaa instituutioiden rakenteiden myös heijastavan valtioiden valtasuhteita. Kansainvälinen

---

<sup>67</sup> Slaughter, Anne-Marie: International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. The American Journal of International Law, Vol. 92, No. 3 1998, 372.

oikeus on kansainvälisen politiikan valtasuhteiden heijastuma kahdella tavalla. Jo lainsäädäntövaiheessa valta määrittää sopimusten muotoutumista, suurten valtioiden kyetessä kieltämään sellaisten sopimusten luomisen, jotka toteutuessaan olisivat niiden intressien vastaisia. Tämä näkökulma osittain selittää miksi kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta tuli kompromissiin perustuva sopimus jo syntyvaiheessaan. Toiseksi, kuten tutkielman aikana on jo mainittu, vaikka kansainvälinen oikeus muodostuisi kansainvälisen politiikan keskeisille toimijoille epäedulliseksi, määrittävät lopulta ainoastaan valtasuhteet sitä, missä määrin kansainvälistä oikeutta noudatetaan.<sup>68</sup>

Koska kansainvälistä järjestelmää leimaa olennaisesti anarkia ja kansainvälisten instituutioiden muodostaminen on yritys kontrolloida anarkiaa, on erikokoisten valtioiden suhde tähän kontrolliregiimiin erilainen liberaalin institutionalismin näkökulmasta. Siinä missä suurille valtioille kansainvälisten instituutioiden rajoitukset voivat pahimmillaan haitata niiden vallankäyttöä verrattuna puhtaan anarkian tilaan, muodostuvat institutionaaliset säännöt samasta syystä elinehdoiksi pienille valtioille. Siksi pienten valtioiden *prima facie* suhtautuminen kansainvälisen oikeuden muotoutumiseen on tästä näkökulmasta lähtökohtaisesti positiivisempi kuin suurten valtioiden. Niille oikeusregiimin muodostuminen on jo itsessään niiden subjektiivisten intressiensä mukaista. Esimerkiksi Tiibetiin ja Irakiin liittyvien tapausten yhteydessä pienemmät valtiot tuntuivat suhtautuneen kansanmurhan vastaiseen sopimukseen vakavammin lain kirjaimena, ja mahdollisesti sovellettavana oikeudellisena instrumenttina.

---

<sup>68</sup> Klassinen esimerkki liberaaliin institutionalismiin perustuvasta argumentista on esimerkiksi Keohane, Robert: *International Relations and International Law: Two Optics*. *Harvard International Law Journal*, nro. 38, 1997.

Suurten valtioiden kohdalla vastaavaa, positiivista *prima facie* -suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin ei liberaalin institutionalismin näkökulmasta ole, vaan ne alistavat jokaisen sopimuksen erilliseen tarkasteluun käyttäessään valtaa kansainvälisen oikeuden muotoutumisessa. Toisin kuin pienten valtioiden kohdalla, ei oikeusregiimin muodostuminen sinällään välttämättä ole niiden subjektiivisten intressiensä mukaista, vaan intressit määrittyvät suhteessa jokaiseen, yksittäiseen sopimukseen. Tutkimuskirjallisuuden valossa vaikuttaa kuitenkin myös siltä, että suurvaltojen keskuudessa myös suhde demokratiaan vaikuttaa olennaisesti siihen, minkälaisiksi valtioiden intressit muodostuvat suhteessa kansainväliseen oikeuteen. Palaan tähän aiheeseen tarkemmin Sabran ja Shatilan joukkomurhaan liittyneen keskustelun käsittelyn yhteydessä.

Vaikka tämän tutkielman puitteissa on mahdotonta tietää, kuinka paljon Neuvostoliitto ohjaili Mongolian toimintaa kulisseissa, voidaan spekuloida olisiko Mongolian suhtautuminen kansanmurhan vastaiseen sopimukseen voinut olla yleisesti erilainen kuin Neuvostoliitolla – pitikö Mongolia sopimusta Neuvostoliittoa enemmän aidosti jalona kansainvälis-oikeudellisena periaatteena, jota tulisi soveltaa kansainvälisessä politiikassa. Neuvostoliiton kohdalla on vaikeaa nähdä vastaavaa intressiä suvereniteetin periaatteen kyseenalaistavan sopimuksen aseman vahvistamiselle. Sopimukseen vetoaminen loisi ennakkotapauksen sille, että toisen valtion sisäisiin asioihin sekaantuminen olisi sallittua ihmisoikeuksiin vedoten. Onkin mielenkiintoista pohtia valitsiko Mongolia sinänsä kannatettavan tavoitteen, Irakin diplomaattisen painostuksen, ajamiseksi keinon joka ei loppujen lopuksi ollutkaan Neuvostoliiton intresseissä? Käyttihän Neuvostoliitto lopulta eri käsitettä turvallisuusneuvostolle esittämässään argumentissa, eikä sen kampanja talous- ja sosiaalineuvostossakaan ollut

kansanmurhasyytösten osalta kuin korkeintaan retorista. Tämän ajatusleikin valossa aloite juuri kansanmurhan käsitteen käyttöön olisi tullut Mongolialta, vaikka aloite Irakin painostamiseen sinänsä tuli Neuvostoliitolta.

Ajatusleikin saattaminen loppuun vaatisi kuitenkin tarkempaa arviota Mongolian harjoittaman ulkopoliitiikan yleisestä itsenäisyydestä suhteessa Neuvostoliittoon, johon ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollisuutta. Voidaan kuitenkin sanoa, että pienten valtioiden aktiivinen rooli tämän tutkielman käsittelemissä keskusteluissa monimutkaistaa sekä Kuperin argumenttia kansainvälisen yhteisön konstruktioista että tavanomaista tapaa nähdä Irakiin liittyvän keskustelun tapaiset konfrontaatiot pelkästään kylmän sodan viitekehyksessä kahden ideologisen leirin välisinä mittelöinä. Vaikka sekä Tiibetiin että Irakiin liittyneet keskustelut rakentuivat näennäisesti kylmän sodan jakolinjojen mukaisesti, vaikuttaa ideologisten blokkien sisällä olleen eroja pienten ja suurten valtioiden välillä siinä, kuinka ne asennoituivat kansanmurhasta käytyyn keskusteluun.

## **4 1963-1982: ‘Matalan’ politiikan marginaaliin**

### **4.1 Sopimus YK:n ihmisoikeuskomissiossa**

Vuoden 1963 tapahtumat näyttivät toimineen ennakkotapauksena senkin vuoksi, että seuraavina vuosina kansanmurhan vastainen sopimus oli hyvin vähäisessä roolissa kansainvälisen politiikan keskusteluissa. Se ei noussut YK:n yleiskokouksessa tai turvallisuusneuvostossa varsinaiseksi keskustelunaiheeksi kuin vasta 19 vuotta myöhemmin, kun YK:n yleiskokous hyväksyi päätöslauselman, jossa Israelin toimet



Sabran ja Shatilan verilöylyn yhteydessä tuomittiin kansanmurhana. 19 vuoden aikana kansanmurha kyllä käväisi tiettyjen keskusteluiden aikana teemana esillä, mutta se ei vuoden 1963 keskustelun tavalla ollut keskusteluiden varsinaisessa keskiössä. Vuoden 1963 tapauksen kulku ei siis seuraavien vuosien aikana ainakaan rohkaissut mitään valtiota ottamaan aktiivista roolia kansanmurhatematiikan käsittelyyn. Seuraavaksi kuvaan hyvin yleisesti niitä erityispiirteitä, joita YK:n ihmisoikeusjärjestelmällä oli 1960- ja 1970-lukujen aikana, sekä käsittelen hieman tarkemmin YK:n toimintaa muutamien hyvin tunnettujen ihmisoikeusloukkausten yhteydessä tuona aikana.

Vuoden 1963 jälkeisinä vuosina kansanmurhista käyty keskustelu siirtyi YK-järjestelmän piirissä yhä enemmän yleiskokouksesta sekä talous- ja sosiaalineuvostosta YK:n ihmisoikeuskomissioon (United Nations Commission on Human Rights). Muutos liittyi osaltaan komission luonteen muutokseen vuodesta 1967 lähtien, jolloin se omaksui entistä aktiivisemmän roolin ihmisoikeuspolitiikan keskustelufoorumina YK-järjestelmässä. Ihmisoikeuskomission ensimmäisten vuosien aikana, sen syntyvuodesta 1947 aina vuoteen 1967 asti, komissio noudatti toiminnassaan erittäin varovaista linjaa suhteessa valtioiden suvereniteetin kunnioittamiseen. Se keskittyi ainoastaan yleiseen ihmisoikeuksien edistämistyöhön ja auttoi valtioita muotoilemaan kansallisia ihmisoikeussopimuksia, mutta ei varsinaisesti tutkinut ihmisoikeusrikkomuksia valtioiden sisällä. Vuonna 1967 komissio omaksui tästä passiivisesta toimintamallista enemmän kohti interventionismia menneen toimintatavan, jossa se alkoi aktiivisesti myös tutkia valtioiden sisäisiä ihmisoikeusrikkomuksia.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Murphy, Sean, D.: Humanitarian Intervention: the United Nations in an Evolving World Order. University of Pennsylvania Press, Pennsylvania 1996, 127.

Muutoksen taustalla on nähtävissä laajempi muutos kansainvälisessä järjestelmässä. 1960-luvulta alkaen vasta dekolonisoidut valtiot alkoivat näytellä yhä merkittävämpää roolia YK:n ihmisoikeuspolitiikan muotoilussa, ja YK-järjestelmä alkoi ottaa yhä aktiivisemmin kantaa vielä käynnissä olleisiin vapaustaisteluihin. Tässä muutoksessa etenkin Etelä-Afrikan apartheidin vastustamisella oli merkittävä rooli, ja apartheidia vastaan luodut päätöslauselmat ja keskustelut olivatkin merkittävässä osassa YK:n ihmisoikeuskomission työtä. Anne Bayefskyn mukaan vuosien 1967-1997 välillä 30 prosenttia YK:n ihmisoikeuskomission päätöslauselmista liittyi Etelä-Afrikan harjoittamaan apartheid-politiikkaan, ja 26 prosenttia Israelin toimintaan Palestiinan konfliktissa.<sup>70</sup>

Kansanmurhan vastainen sopimus nousi YK:n ihmisoikeuskomissiossa muutamaan otteeseen esiin vuoden 1967 interventionistisen muutoksen jälkeen. Komissiossa tiedostettiin ilmeinen ristiriita sen välillä, että YK-järjestelmän piirissä oli jo kaksi vuosikymmentä aikaisemmin hyväksytty kansanmurhan kieltävä sopimus, mutta sillä ei silti tuntunut olevan merkittävää vaikutusta valtioiden omia kansalaisiaan kohtaan harjoittaman väkivallan ehkäisemisessä. Kun lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet, kuten Yhdysvallat ja Kiina, eivät vielä vuosia sopimuksen voimaantulon jälkeenkään olleet ratifioineet sopimusta<sup>71</sup>, vaikutti sopimuksen status 1970-luvulle tultaessa kyseenalaiselta kansainvälisessä järjestelmässä.

---

<sup>70</sup> Bayefsky, Anne, F.: The UN and the International Protection of Human Rights. Teoksessa Galligan, Brian; Sampford, Charles (eds.): Rethinking Human Rights. The Federation Press, Sydney 1997, 81.

<sup>71</sup> Kiinaa YK:ssa edustanut Kiinan tasavalta oli ratifioinut sopimuksen jo vuonna 1951, mutta vuonna 1971 Kiinan paikan ottanut kommunistinen Kiina piti tasavallan ratifioimia sopimuksia laittomina. Kiina ratifioi kansanmurhan vastaisen sopimuksen virallisesti vasta vuonna 1983.

YK:n ihmisoikeuskomissio asetti vuonna 1973 oikeustieteilijä Nicodène Ruhashyankikon valmistelemaan raporttia YK:n mahdollisuuksista soveltaa kansanmurhan vastaista sopimusta paremmin ihmisoikeuspolitiikassaan. Vuonna 1978 valmistuneen Ruhashyankikon raportin keskeisenä ajatuksena oli, että voidakseen välttää ne vaikeudet, jotka kansainvälisen tuomioistuimen puuttuminen loi kansanmurhan vastaisen sopimuksen soveltamiseen, tulisi YK:n edistää rikoksen tuomista universaalin tuomiovallan piiriin.<sup>72</sup> Tämä ajatus valtioiden velvollisuudesta tuomita kansanmurhaan syyllistyneitä heidän omien, kansallisten oikeusjärjestelmiensä piirissä vakiintui myöhemmin keskeiseksi osaksi kansanmurhan vastaisen sopimuksen toimeenpanoa.

Ihmisoikeuskomissiossa keskustelu Ruhashyankikon raportista jäi kuitenkin hyvin hedelmättömäksi raportin tarkoitusperiin nähden. Sen sijaan, että raportti olisi virittänyt keskustelua kansanmurhan vastaisen sopimuksen paremmasta soveltamisesta, keskittyi komissiossa käyty keskustelu tiettyihin raportin kansanmurhan historiaan liittyviin mainintoihin. Ruhashyankiko käytti raportin alkuperäisen version johdanto-osiossa armenialaisiin vuosina 1915-16 kohdistunutta kampanjaa esimerkkinä kansanmurhasta, mikä synnytti kiivaan debatin komission keskustelussa. Raportin lopullisesta tekstistä maininta pyyhittiin Turkin vastustuksen vuoksi pois. Näin raportista käyty keskustelu ei johtanut YK:n ihmisoikeuskomission alkuperäiseen ajatukseen kansanmurhan vastaisen sopimuksen aseman ja käyttömahdollisuuksien uudelleenarvioinnista, vaan kääntyi yleiseksi historiapoliittiseksi keskusteluksi.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Gaeta, Paola: *The UN Genocide Convention: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford 2009, 252-253.

<sup>73</sup> Inazumi, Mitsue: *Universal Jurisdiction in Modern International Law: Expansion of National Jurisdiction for Prosecuting Serious Crimes under International Law*. Intersentia, Utrecht 2005, 72-73.

Kansanmurhasta käydyn keskustelun siirtyminen vuoden 1963 Irakiin liittyneen keskustelun jälkeen YK:n ihmisoikeuskomissioon ei näytä siis tarkoittaneen sopimuksen aseman vahvistumisen kannalta positiivista muutosta. Monien tutkijoiden mukaan muutoksella tuntuukin olleen lähes päinvastainen vaikutus sopimuksen asemaan. Mitsue Inazumin mukaan Ruhashyankikon raportin herättämä vaikea ja hedelmätön keskustelu latisti intoa keskustella tulevaisuudessa koko teemasta ihmisoikeuskomissiossa, ja kansanmurha olikin komission työssä tietynlaisen tabun asemassa aina 1980-luvulle saakka. Komissio tuotti toisen kansanmurhan vastaista sopimusta käsitelleen raportin vasta vuonna 1985.<sup>74</sup>

Myös yleisessä, ihmisoikeuskomissioon liittyneessä tutkimuskirjallisuudessa on suhtauduttu kriittisesti komission laajempaan rooliin ihmisoikeuksien tehokkaana edistäjänä. Esimerkiksi Jari Luoto esittää teoksessaan *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet*, kuinka ihmisoikeuskysymysten asemaa kansainvälisessä politiikassa voidaan kuvata sillä, kuinka paljon ne linkittyvät niin sanottuun *high politics* -alueeseen kuuluviin teemoihin, kuten turvallisuuspolitiikkaan.<sup>75</sup> Tässä tarkastelussa YK:n ihmisoikeuskomission käsittelemät aiheet pikemminkin edustivat tietynlaista *low politics* -aluetta YK-järjestelmässä, kun taas YK:n turvallisuusneuvostossa ja vähäisemmässä määrin yleiskokouksessa käsitellyt aiheet kuuluivat korkean profiilin kansainvälisten turvallisuuskysymysten piiriin. Luodon viitekehyksestä johtaen voidaankin sanoa, että ihmisoikeuskysymysten nousu keskeisempään rooliin 1990-luvulla näkyi nimenomaan siinä, että niitä käsiteltiin ihmisoikeuskomission sijaan yhä enemmän YK:n turvallisuusneuvostossa ja yleiskokouksessa. Tämä muutos liittyy myös

---

<sup>74</sup> Inazumi, 73.

<sup>75</sup> Luoto, 78-79.

jo mainittuun muutokseen turvallisuuden käsitteen ymmärryksessä viime vuosien aikana kohti *inhimillisen turvallisuuden* normin yleistymistä.<sup>76</sup>

Kokonaisuudessaan vuosien 1963-1982 välisestä ajanjaksosta voidaan siis todeta, että kansanmurhaan liittyvät kysymykset olivat suurelta osin hautautuneina YK:n ihmisoikeuskomission muodostamalle matalan tason politiikan sektorille, ja jopa siellä ne usein muodostivat tietynlaisen tabun historiallis-poliittisista syistä johtuen. Seuraavaksi käsittelen muutamien tunnettujen ihmisoikeusloukkausten avulla YK:n yleiskokouksen toimintaa näiden vuosien aikana. Olen valinnut Nigerian liittohallituksen ja Biafran kapinallisten vuosina 1966-1969 käymän konfliktin, sekä vuonna 1971 Bangladeshin itsenäistymiseen päättyneen konfliktin kuvaamaan niitä vaikeuksia, joita YK-järjestelmällä oli kanavoida kansanmurha osaksi näistä konflikteista käytyä keskustelua. Tapausten käsittelyn tarkoituksena ei niinkään ole muodostaa arviota tapahtumien luonteesta kansanmurhana, vaan luoda kuva niistä eroista, joita tapahtumista YK:ssa käydyillä keskusteluilla oli vuoden 1963 Irakin tapaukseen liittyneeseen keskusteluun verrattuna.

## **4.2 Biafra (1966-1969)**

Nigerian hallituksen Biafran kapinallisia vastaan käymä konflikti oli yksi ensimmäisiä ympäri maailman televisioituja humanitäärisiä kriisejä, ja se synnytti merkittävän reaktion eri puolilla maailmaa. Onkin mielenkiintoista, että konflikti ei samanaikaisesti ollut juuri ollenkaan esillä YK:n elimissä käydyissä poliittisissa keskusteluissa. Vuosina 1966, 1967 ja 1968 konflikti ei ollut mitenkään esillä YK-keskusteluissa, ei siis edes

---

<sup>76</sup> Luoto, 108.

YK:n ihmisoikeusneuvostossa vuoden 1967 interventionistisen reformin jälkeen. Se nousikin ensimmäistä kertaa asialistalle vasta syyskuussa 1969 YK:n pääsihteeri U Thantin aiheesta tekemän raportin myötä.<sup>77</sup>

Biafran konflikti on malliesimerkki niistä vaikeuksista, joita YK-järjestelmällä oli tutkimusajanjakson aikana puuttua valtioiden sisäisiin konflikteihin. YK-järjestelmään kuuluvat turvallisuusmekanismit olivat aktiivisia ainoastaan valtioiden välisten konfliktien ollessa käynnissä, ja valtioiden sisäiset konfliktit olivat tässä suhteessa eräänlaisia kansainvälisen järjestelmän väliinputoajia. Tämä väliinputoajan rooli tulee myös hyvin esiin YK:n pääsihteerin raportissa Biafran konfliktista. Hän mainitsee raportissa hyvin selväkielisesti, kuinka YK:lla on Biafran konfliktissa ollut puhtaan humanitäärinen rooli vuodesta 1968 lähtien.<sup>78</sup>

Kuten vuoden 1963 Irakin tapaukseen liittyvässä keskustelussa, myös Biafran tapaus viittaa siihen, että vain valtioiden välinen konflikti oli kansainvälisessä normistossa YK:n peruskirjan mukainen riski kansainväliselle turvallisuudelle, kun taas valtioiden sisäiset konfliktit kuuluivat humanitääristen asioiden piiriin. Tämän normatiivisen ajattelun taustalla vaikuttaa myös Irakin tapauksen kohdalla esiin tullut, tämännäköiseen diskurssiin verrattuna kapea käsitys siitä, mitä turvallisuuden käsite pitää sisällään. Thantin raportin tapa erottaa humanitääriset kysymykset poliittisista kertoo siitä, että turvallisuus oli kansainvälisessä diskurssissa valtiolähtöistä. Kuten Irakin tapauksessa, vasta uhka toisen valtion turvallisuudelle sai tapauksen ylittämään rajan YK:n turvallisuusneuvoston mandaattiin kuuluvana.

---

<sup>77</sup> United Nations Yearbooks 1966-1969. United Nations, New York.

<sup>78</sup> United Nations Yearbook 1969.

Kansanmurhan vastaisen sopimuksen rooli kansainvälisessä politiikassa oli siis ongelmallinen osittain myös tämän problematiikan vuoksi. Koska YK-järjestelmällä oli ylipäätään vaikeuksia sisällyttää valtioiden sisäisten konfliktien käsittely osaksi kansainvälisen turvallisuuden suojeluun pyrkivää mandaattia, oli tämänkaltaisten konfliktien äärimmäisen muodon ehkäisemiseen keskittyneellä sopimuksella väistämättäkin irrelevantti rooli kansainvälis-poliittisessa keskustelussa. Vasta kansainväliseksi eskaloitunut konflikti ylsi kansainvälisen yhteisön turvallisuuskäsityksen piiriin, mutta näissä tapauksissa muut kansainväliset normit ja oikeusregiimit olivat kansanmurhan vastaista sopimusta relevantimpia aiheen käsittelyyn.

Tämän problematiikan vuoksi Punaisen Ristin kaltaisten järjestöjen kautta kanavoitu humanitäärinen apu jäi käytännössä ainoaksi keinoksi YK:n toteuttamassa interventiossa Biafran konfliktin kohdalla. Biafran kriisin aikana Nigerian liittovaltion hallitus jopa itse pyysi humanitääristä apua, mikä toisaalta kertoo mielenkiintoisella tavalla siitä, kuinka jopa omiin kansalaisiinsa kohdistuviin sotatoimiin tukeutuneet hallitukset saattoivat huoletta tukeutua YK:n neutraaliuteen sisäisten konfliktien edessä, koska YK-järjestelmä oli käytännössä kyvytön puuttumaan tehokkaasti valtioiden sisällä toteutettuihin ihmisoikeusrikkomuksiin.

### **4.3 Bangladesh (1971)**

Bangladeshin itsenäistymiseen johtaneen konfliktin yhteydessä Pakistanin armeijan maansa itäisessä osassa toteuttamat vakavat ihmisoikeusrikkomukset päättyivät osaksi YK:ssa käytyä keskustelua pääasiassa Intian aloitteesta, sen puolustettua omaa

osallistumistaan konfliktiin yhtenä sen osapuolista. Viittaukset kansanmurhaan olivat tapausten käsittelyssä vain vähäisiä keskustelun siirryttyä melko pian käsittelemään tapausta Intian ja Pakistanin välisen valtiollisen konfliktin näkökulmasta. Silloisen Itä-Pakistanin tapahtumiin on viitattu myöhemmässä tutkimuksessa yhtenä vuosisadan pahimmista kansanmurhista. Tapahtumien aikana ainakin 300 000 ihmistä sai surmansa<sup>79</sup>, ja Pakistanin armeija käytti laajasti esimerkiksi raiskauksia väkivaltansa menetelmänä.

Bangladeshin tapahtumien analyysissä keskeiseksi kysymykseksi muodostuu tämän tutkielman näkökulmasta se, miksi tapahtumista ei puhuttu YK:ssa käytyjen keskusteluiden aikana enempää juuri kansanmurhan näkökulmasta. Tämän kysymyksen relevanssille antaa voimakasta tukea sekä tapahtuman aikana että sen jälkeen esitetyt arviot tapahtumien luonteesta nimenomaan kansanmurhan oikeudellisessa viitekehyksessä. Elokuussa 1971 Time-lehti totesi Bangladeshin raakuuksien olevan hirveimpiä sitten natsiaikojen – sanavalinta joka luo voimakkaan miellelyhtymän mahdollisesta kansanmurhasta.<sup>80</sup>

Saman vuoden huhtikuussa Yhdysvaltain Daccan konsulaatin 20 diplomaattia allekirjoittivat maan ulkopoliitiikan historiassa harvinaisen, avoimen dissidenttikirjeen, jossa kritisoitiin Yhdysvaltain asettumista puolustamaan Pakistanin hallitusta. Tässä allekirjoittajansa mukaan Blood-sähkeenä tunnetussa kirjeessä tapahtumiin viitataan

---

<sup>79</sup> Uhrien tarkasta lukumäärästä ei ole tarkkaa selvyyttä sen vaihdellessa eri lähteissä 300 000:sta jopa aina kolmeen miljoonaan saakka. Bartrop, Paul R. ja Totten, Samuel: The History of Genocide: An Overview. Teoksessa Totten, Samuel ja Bartrop Paul R. (eds): The Genocide Studies Reader. Routledge, New York ja Lontoo, 2009, 149.

<sup>80</sup> Time Magazine 2.8.1971, The Ravaging of Golden Bengal.

Luettu 1.3.2011 osoitteessa <http://www.time.com/time/printout/0,8816,878408,00.html>



suoraan Yhdysvaltain kannalta problemaattisella kansanmurhan käsitteellä. Kirjeessä ryhmä toteaa vastustavansa Yhdysvaltain virallista kantaa suhtautua tapahtumiin Pakistanin sisäisinä asioina ja täten pidättäytyä interventiota, koska konfliktiin voidaan ”valitettavasti soveltaa ylikäytettyä kansanmurhan käsitettä.”<sup>81</sup>

Myös tapahtumien aikaisissa aikalaiskuvauksissa on useita viitteitä siihen, että jo tapahtumien ollessa käynnissä väkivallan *tarkoituksellinen* luonne bengaleja vastaan tiedostettiin julkisessa keskustelussa. Pakistanin silloisen presidentin Yahya Khanin kerrotaan muunmuassa todenneen konfliktin aikana amerikkalaiselle journalisti Robert Paynelle, kuinka ”tappamalla kolme miljoonaa heistä saamme loput syömään käsistämme.”<sup>82</sup> Viittaukset ‘heihin’, ja näin suoraan korkealla poliittisella tasolla ilmaistu ajatus väkivallan tarkoituksellisuudesta olisi eri normatiivisessa viitekehyksessä – kuten viime vuosina *kansainvälisen suojeluvelvoitteen* normista käydyn keskustelun yhteydessä – johtanut hyvin todennäköisesti myös poliittisen keskustelun heräämiseen kansanmurhan vastaisen sopimuksen ja muiden ihmisoikeussopimusten soveltamisesta.

Aikalaiskuvausten osoittama tieto siitä, että tapahtumat olisivat ainakin voineet täyttää kansanmurhan tunnusmerkit, antaa aihetta analysoida, miksei tapahtumia käsitelty nimenomaan kansanmurhan vastaiseen sopimukseen tukeutuen samanaikaisesti YK:ssa

---

<sup>81</sup> “[W]e have chosen not to intervene on the grounds that the ... conflict, in which unfortunately the overworked term genocide is applicable, is purely internal matter of a sovereign state. ... We as professional public servants express our dissent with the current policy [...]”. United States Department of State, Consulate in Dacca, telegram 1138 ’Dissent from U.S policy toward East Pakistan’, 6.4.1971. Luettu 24.2.2010 osoitteessa <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB79/BE8B8.pdf>

<sup>82</sup> “Kill three million of them and the rest will eat out of our hands.” Spiegel Online International 26.1.2005. Luettu 24.2.2010 osoitteessa <http://www.spiegel.de/international/0,1518,338612,00.html>.

käydyssä keskustelussa. Keskustelun aikana Intian johtama ryhmittymä hyökkäsi voimakkaasti Pakistanin toimia vastaan, vedoten kyllä muiden syytösten ohella myös toimien kansanmurhanomaiseen luonteeseen. Tässä keskustelussa kansanmurha kuitenkin tuli esiin ainoastaan yhtenä syytöksistä, eikä se varsinaisesti ollut pääroolissa Pakistanin toimien tuomitsemisessa. Lopullisissa, YK-järjestelmää toimintaan kehottaneissa kannanotoissa Intia korostikin kansanmurhan sijaan Pakistanin toimien aiheuttamaa riskiä kansainväliselle turvallisuudelle samalla tavoin kuin Neuvostoliitto kahdeksaa vuotta aiemmin Irakiin liittyvän keskustelun yhteydessä.<sup>83</sup>

Myös Bangladeshin tapahtumista käyty keskustelu on näin esimerkki kansainvälisen yhteisön käsittämästä turvallisuuden määritelmästä tutkimusajanjakson aikana. Vaikka inhimilliseen turvallisuuteen liittyvät aspektit tulivat keskustelussa esiin kansanmurhasyytösten myötä, olivat ne loppujen lopuksi toissijaisia sille, että Pakistanin toimet olivat uhka ympäröivien valtioiden turvallisuudelle. Koska valtiot käyttävät Koskenniemen osoittamalla tavalla kansainvälisessä keskustelussa niitä oikeudellisia elementtejä, jotka parhaiten ajavat heidän poliittisia tavoitteitaan, kertoo Intian tapa olla loppujen lopuksi keskittymättä tapahtumien kuvaamiseen kansanmurhana siitä, että tämä strategia koettiin huonoksi tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Toisin sanoen, koska suvereniteetti oli kansanmurhan vastaiseen sopimukseen sisältyviä inhimillisen turvallisuuden velvoitteita voimakkaampi normi, ei sopimuksella ollut käyttöarvoa vuonna 1971. Intian ajattelu on täten kuin suora toisinto siitä normatiivisesta ajattelusta, mikä vaikuttaa olleen Neuvostoliiton päätöksenteon taustalla vuonna 1963.

---

<sup>83</sup> United Nations Yearbook 1971.

Kansanmurhan vastaisen sopimuksen siirtyminen YK:n poliittisista elimistä ihmisoikeuskomissioon, sekä näiden kahden esimerkitapauksen avulla kuvatut YK-järjestelmän muut ongelmat soveltaa sopimusta kuvastavat sitä problematiikkaa, joka vallitsi kansanmurhan vastaisen sopimuksen, vallitsevan turvallisuuskäsityksen ja suvereniteetin normiin liittyvän kunnioituksen välillä tutkimusajanjakson aikana. Kansanmurhan vastaisen sopimuksen voimaantulon jälkeisen toivorikkaan alun jälkeen kansainvälinen yhteisö omaksui tavan ajaa *inhimillisen turvallisuuden* alueelle sijoittuvat kysymykset ihmisoikeuskomission ratkottaviksi, sekä kriisien lievittämiseen tarkoitetun avun YK-järjestelmän humanitääristen instrumenttien kautta kanavoitavaksi.

Toisaalta ne muutamat kerrat vuosien 1951 ja 1982 välisenä aikana, kun kansanmurha nousi esiin teemana, eivät johtaneet sopimuksen roolin kasvamiseen kansainvälisenä normina. Koska valtioiden valinnat siitä, mitä oikeudellisia elementtejä ne käyttävät poliittisen retoriikkansa taustalla vaikuttavat näiden elementtien asemaan kansainvälisinä normeina, toimi valtioiden tapa sivuuttaa kansanmurha esitellyistä tapauksista käytyjen keskusteluiden sivuraiteelle toisaalta myös suoraan normatiivista kehitystä haittaavana tekijänä. Seuraavan kerran sopimus tulikin esiin yleiskokouksessa vasta vuonna 1982, mutta tällä kertaa hyvin erilaisessa roolissa kuin aiemmin käytyjen keskusteluiden aikana.

## **5            1982: Takaisin asialistalle – Sabran ja Shatilan tapaus**

Vuoden 1963 Irakin tapauksen jälkeen kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta keskusteltiin YK:ssa suoranaisesti keskustelun pääasiallisena teemana vasta vuonna 1982 Israelin Etelä-Libanoniin suuntautuneen sotilasoperaation aikana. Tuolloin YK:n yleiskokous määrätti päätöslauselmassaan 37/123 Sabran ja Shatilan pakolaisleireissä Beirutissa toteutetut joukkomurhat kansanmurhaksi. Verilöylyn varsinaisia toteuttajia olivat Libanonin konfliktin kristityt falangistijoukot, mutta YK:n yleiskokouksessa käyty keskustelu keskittyi ensisijassa pakolaisleirejä piirittäneen Israelin armeijan rooliin joukkomurhan sallimisessa. Tapaukseen liittyneen keskustelun analyysi tarjoaa edellisissä luvuissa esitellyn, kansainvälisen politiikan normatiiviseen viitekehykseen tukeutuvan selitysmallin tueksi rinnakkaisen näkökulman niihin tekijöihin, jotka vaikuttivat kansanmurhan vastaisen sopimuksen heikon aseman taustalla tutkimusajanjakson aikana.

Sabran ja Shatilan joukkomurha tapahtui syyskuun 16.-18. päivien välillä Beirutin länsipuolella sijainneissa palestiinalaisten pakolaisleireissä. Joukkomurhan taustalla oli Libanonin sisällissodan kompleksinen allianssien ja vihollisuussuhteiden verkosto, joka puolestaan oli nivoutunut syvälle Israelin ja palestiinalaisten väliseen konfliktiin sekä laajempaan Lähi-idän turvallisuustilanteeseen. Israel oli kolmea kuukautta aikaisemmin, kesäkuussa 1982 aloittanut sotilasoperaation Libanonissa, jonka tavoitteena oli kukistaa palestiinalaiskapinallisten tukikohdat maan eteläosissa sekä Beirutissa. Elokuussa YK:n johdolla solmitussa aseleposopimuksessa Palestiinalaisten vapautusjärjestö (PLO) lupasi poistua Libanonista, mutta Israelin valtiojohdon piirissä uskottiin Sabran ja

Shatilan kaltaisten pakolaisleirien tarjoavan pysyvän suojan maahan salaa jääville PLO-kapinallisille. Israelin hallituksen piirissä uskottiin 2000 PLO-taistelijan elävän pakolaisleirin suojissa, ja Israel yritti vakuuttaa sille uskollista, maroniittijohtoista Libanonin hallitusta sotilasoperaation tarpeellisuudesta. Huolimatta yhteisestä intressistä neutralisoida PLO:n toiminta Libanonissa, maan vastavalittu presidentti Bashir Gemayel suhtautui vastahakoisesti Israelin pyyntöön, eikä lopulta antanut operaation toteutukselle lupaa.<sup>84</sup>

Joukkomurhaan johtaneet tapahtumat käynnistyivät 14.9.1982, kun presidentti Gemayel sai surmansa falangistipuolueen päämajaan tehdyn pommi-iskun seurauksena. Israel syytti attentaatista pakolaisleireihin jääneitä PLO-joukkojen rippeitä, saaden Gemayelin johtaman falangistipuolueen aseellisen siiven asettumaan Israelin ehdottaman sotilasoperaation kannalle. 12 tuntia Gemayelin kuoleman jälkeen Israelin armeija aloitti Länsi-Beirutin miehityksen, jonka aikana Sabran ja Shatilan pakolaisleiri motitettiin asettamalla Israelin armeijan miehistöä ja tiesulkuja leirin ympärille.<sup>85</sup> Verilölyn jälkeen Israelin hallituksen asettaman itsenäisen työryhmän raportin mukaan Israelin puolustusministeri Ariel Sharon ja pääministeri Menachem Begin tekivät Gemayelin murhan jälkeen päätöksen Libanonin falangistijoukkojen käyttämisestä sotilasoperaation varsinaiseen toteutukseen. Tämän niin sanotun Kahan-raportin mukaan Israelin valtiojohto varoitti falangistijohtajia siviilien vahingoittamisesta, mutta samanaikaisesti tiedosti falangistijoukkojen ”erilaiset toimintatavat” ja kehotti Israelin

---

<sup>84</sup> Sabran ja Shatilan tapahtumia kuvaava luku perustuu enimmäkseen teokseen al-Hout, Bayan Nuwayhed: Sabra And Shatila: September 1982. Pluto Press, Lontoo 2004.

<sup>85</sup> al-Hout, 47-52.

armeijaa olemaan puuttumatta heidän toimiinsa.<sup>86</sup> Falangistijoukkojen 35 tuntia kestäneen operaation aikana eri lähteiden mukaan 700-3500 ihmistä sai surmansa.

Sabran ja Shatilan tapahtumat järkyttivät ihmisiä ympäri maailmaa. Vaikka suhtautuminen Libanonin sisällissotaan yleisesti jakoi kansainvälistä yhteisöä, liittyi Sabran ja Shatilan tapahtumiin piirteitä, jotka johtivat välittömästi tapahtumien lähes universaaliin tuomitsemiseen. Ensinnäkin Israelin väitteet 2000 palestiinalaisterroristin piiloutumisesta pakolaisleiriin tuntuivat tapahtumien jälkeen epäuskottavilta. Leiriin hyökännyt falangistijoukko koostui vain 150 sotilaasta, joista ainoastaan kaksi menetti henkensä 35 tunnin taistelun aikana. Tämä lopputulos kuulostaa ymmärrettävästi melko epärealistiselta, jos vastapuoli todella olisi koostunut 2000 kokeneesta PLO-taistelijasta. Tämän lisäksi Israelin armeijan kansainvälistä oikeutta rikkonut tapa sulkea ulospääsytiät leiristä, ja estää näin väkivaltaa pakenevien siviilien poistuminen, järkytti maailmaa, kun tiedot tapahtumista levisivät.<sup>87</sup>

YK otti tapahtumat käsittelyynsä joulukuussa 1982 alkaneen täysistuntonsa aikana. Israelin toimista Libanonin sodan aikana käyty yleinen keskustelu johti lopulta päätöslauselmaan 37/123, jonka D-osa keskittyi yksinomaan Sabran ja Shatilan tapahtumien tuomitsemiseen. D-osa määritteli lopullisessa muodossaan Sabran ja Shatilan pakolaisleirissä tapahtuneen väkivallan kansanmurhaksi.

Sabran ja Shatilan tapahtumien tuomittavuudesta vallitsi eri valtioiden välillä voimakas konsensus, ja myös Israeliin myötämielisesti suhtautuneet valtiot äänestivät muun

---

<sup>86</sup> Report of the Commission of Inquiry into the events at the refugee camps in Beirut. Israel Ministry of Foreign Affairs, 1983. Luettu 19.12.2010 osoitteessa:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/19821984/104%20Report%20of%20the%20Commission%20of%20Inquiry%20into%20the%20e>

<sup>87</sup> al-Hout, 119.

maailman mukana päätöksen D-osan puolesta. Mutta vaikka päätöslauselma hyväksyttiin kokonaisuudessaan yksimielisesti, kiinnittivät useat valtiot huomiota kansanmurhan vastaisen sopimuksen soveltumattomuuteen kuvaamaan Sabran ja Shatilan tapahtumia. Päätöslauselman D-osa päätettiin sen vuoksi jakaa kahteen osaan, jotta kansanmurha-käsitteen käytöstä voitaisiin järjestää ensin erillinen äänestys romuttamatta muuten kaikkien hyväksymää lauselmahdotusta. Äänestyksessä käsitteen käyttöön päädyttiin 98 puoltoäänien perusteella, mutta 19 valtiota äänesti käsitteen käyttöä vastaan ja 23 pidättäytyi äänestyksestä. Esimerkiksi Suomen edustaja valittelikin problemaattisen käsitteen käytön turhaan hajaannuttaneen rivejä tapauksen universaalisti tuominneen kansainvälisen yhteisön keskuudessa.<sup>88</sup>

Useat valtiot käyttivät D-osan muotoilusta käydyssä keskustelussa puheenvuoronsa selittääkseen äänestämiskäyttäytymistään ja esittääkseen kriittisiä arvioita kansanmurhan käsitteen soveltuvuudesta kuvaamaan Sabran ja Shatilan tapahtumia. Keskustelu muodostaakin tältä osin tutkimusajanjakson ainoan kerran, kun YK:n yleiskokouksessa käytiin keskustelua kansanmurhan vastaisen sopimuksen määritelmän soveltumisesta kuvaamaan tietyn tapahtuman luonnetta. Useat valtiot joutuivat keskustelun aikana ottamaan suoraan kantaa sopimukseen kuuluvien ennakkoehtojen soveltuvuuteen määrittäessään, miksi Israelin toimet eivät heidän mielestään täyttäneet kansanmurhan juridista määritelmää. Tältä osin tapauksesta käydyllä keskustelulla oli siis kansanmurhan vastaisen sopimuksen historiassa tutkimusajanjakson aikana ainutlaatuinen rooli.

---

<sup>88</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official record. New York 1982, 1830.

Esimerkiksi Kanadan, Singaporen ja Yhdysvaltain edustajat kritisoivat käsitteen sisällyttämistä päätöslauselmaan viittaamalla suoraan kansanmurhan vastaisen sopimuksen soveltumattomuuteen kuvaamaan tapahtumia. Kanadan edustajan mukaan tapahtumat olivat “vastenmielisiä kaikille sivistyneille kansakunnille”, mutta kansanmurhan määritelmä oli silti väärä kuvaamaan tapahtumien luonnetta, koska tapahtumat eivät täyttäneet sopimuksen asettamia ehtoja kansanmurhan olemassaolosta.<sup>89</sup>

Keskustelu oli myös yksi ainoista kerroista tutkimusajanjakson aikana, kun kansanmurhan vastaisen sopimuksen 8. artiklan luonteesta käytiin keskustelua YK:n elimissä. Esimerkiksi Kanadan edustaja kyseenalaisti kommentissaan YK:n yleiskokouksen roolin artiklan tarkoittamana “asianmukaisena elimenä.”<sup>90</sup> Myös Singaporen edustaja ottii osaa tähän sopimuksen 8. artiklan virittämään keskusteluun siitä, mikä olisi asianmukainen elin kansanmurhasta käytävään keskusteluun. Hän totesi D-osaan liittyvää äänestyskäyttäytymistään selittäneessä kommenttissaan, kuinka kansanmurhasta tehtävä päätös tulisi tehdä 8. artiklan mukaisesti päätösvaltaisessa elimessä, eikä YK:n yleiskokous ollut tällainen. Mielenkiintoista Singaporen edustajan kommentissa on, että hän kielsi YK:n yleiskokouksen kompetenssin päätösvaltaisena elimenä tulkiten 8. artiklan tarkoittavan ainoastaan toimivaltaisia *oikeudellisia* elimiä. Hän toteaa kommentissaan, kuinka 8. artiklan mukaisesti ”asianmukaisen oikeudellisen elimen” tulisi päättää siitä, oliko kyseessä kansanmurha.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official record, 1839.

<sup>90</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official record, 1840.

<sup>91</sup> “[A]n act of genocide should be made by the appropriate legal bodies, in accordance with the article VIII of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.” United Nations General Assembly, 37th session. Official record, 1831.



Mielenkiintoista tutkimuskysymyksen kannalta on, ettei kansanmurhan vastaisen sopimuksen 8. artikla koskaan rajannut päätösvaltaisuutta ainoastaan oikeudellisiin elimiin. Ja koska Sabraan ja Shatilaan liittynyt debatti oli yksi ainoita kertoja, kun asiasta varsinaisesti keskusteltiin, ei artiklan tulkinnasta ollut olemassa kansainvälistä konsensusta. Singaporen edustajan tapa tukea hänen argumenttinsa *väitettyyn* konsensukseen sopimuksen tulkinnasta onkin malliesimerkki Koskenniemen esittelemästä tavasta pukea poliittinen argumentti lain verhoon.

Singaporen edustaja myös lainaa sopimuksen määritelmää kansanmurhasta todetessaan, kuinka yleiskokouksella on valitettava tapa käyttää huolimattonta kieltä puhuttaessa käsitteestä, jolla on tarkka oikeudellinen määritelmä.<sup>92</sup> Myös Yhdysvaltain edustaja viittasi keskustelun aikana siihen, kuinka kansanmurhan vastaisen sopimuksen määritelmää siitä, mitkä toimet pitävät sisällään kansanmurhan piiriin kuuluvan teon oltiin käytetty keskustelun aikana “vakavasti ja harkitsemattomasti” huolimatta tekojen ”rikollisuudesta”.<sup>93</sup>

Tämän tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta tärkeämpää kuin se täyttivätkö Israelin armeijan ja Libanonin falangistijoukkojen toimet kansanmurhan määreet onkin se, että YK:ssa käydyssä keskustelun aikana myös päätöslauselman sanankäyttöön kriittisesti suhtautuneet valtiot joutuivat perustamaan argumenttinsa kansanmurhan vastaiseen sopimukseen. Näin he joutuivat suhtautumaan sopimukseen oikeudellisesti relevanttina dokumenttina ja peilaamaan tapahtumia sopimuksen oikeudellisiin kriteereihin nähden. Tukeutuen tutkielman alussa esiteltyyn teoreettiseen viitekehykseen

---

<sup>92</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official record, 1831.

<sup>93</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official record, 1836.

kansainvälisten normien kehityksestä, voidaan tällä keskustelun asetelmalla sanoa jo yksinään olleen sopimuksen asemaa normina vahvistanut rooli. Onkin mielenkiintoista, että kansanmurha-käsitteen käyttöön kriittisesti suhtautuneiden valtioiden sijaan enemmänkin kansanmurhasyytöstä ajaneiden valtioiden tapa argumentoida johti siihen, ettei keskustelulla käytännössä ollut lopulta tätä roolia.

Vaikkei tämän tutkielman tarkoituksena ole arvioida kansanmurhan käsitteen soveltuvuutta kuvaamaan Sabran ja Shatilan tapahtumia, voidaan varmuudella sanoa, että syyt tapahtumien käsittelyyn kansanmurhan viitekehyksessä eivät johtuneet väkivallan laajuudesta. Vaikkei kansanmurhan vastainen sopimus varsinaisesti puhu kansanmurhan olemassaolosta perustuen kuolleiden määrään, vaan pikemminkin tähdentää, että myös yritys tuhota kansakunta *osittain* täyttää kansanmurhan määritelmän, oli päätös tuomita juuri Sabran ja Shatilan tapaus tietenkin hieman erikoinen, kun muistamme väkivallan laajuuden muiden tunnettujen tapausten kohdalla joita YK ei koskaan käsitellyt kansanmurhan viitekehyksessä. Myöskään myöhempi tutkimus ei ole löytänyt viitteitä kansanmurhan käsitteen soveltumiselle kuvaamaan Sabran ja Shatilan tapahtumia. Esimerkiksi tapahtumien jälkeen YK:n asettaman, Seán MacBriden johtaman komission raportti tuomitsee jyrkästi tapahtumat ja asettaa Israelin niistä suoraan vastuuseen, mutta käyttää tapahtumista systemaattisesti nimeä 'joukkomurha' (massacre) päätöslauselman hyväksymän kansanmurhan oikeudellisen käsitteen sijaan.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> MacBride, Seán, Asmal, A. K., Bercusson, B., Falk, R. A., de la Pradelle, G., Wild, S.: Israel in Lebanon: The Report of International Commission to enquire into reported violations of International Law by Israel during its invasion of the Lebanon. Journal of Palestine Studies, Vol. 12, No. 3, 1983, 117-133.

Syyt sille, miksi juuri Sabran ja Shatilan tapaus nousi YK:n asialistalle löytyvätkin tapahtumien varsinaisen luonteen sijaan niiden ympärille kehittyneestä historiallisen symbolismin verkosta. Ensinnäkin, esimerkiksi Leo Kuper on tuonut esiin kuinka Sabran ja Shatilan tapahtumista käyty keskustelu liittyi laajemmassa merkityksessä Israelin rooliin yhdessä Etelä-Afrikan kanssa eräänlaisina kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan maalitauluina 1960-luvulta lähtien. Sen sijaan, että hän väheksyisi kyseisten valtioiden ihmisoikeusrikkomuksia, Kuper tarkoitti Israelia ja Etelä-Afrikkaa käsittelevien äänestysten tarjonneen itse erittäin kyseenalaista ihmisoikeuspolitiikkaa harjoittaneille valtioille helpon tavan esiintyä valtaviirran mukana vastuullisina kansainvälisen yhteisön jäseninä.<sup>95</sup> Myös Sabran ja Shatilan tapahtumista käydyssä keskustelussa tämä piirre tuli korostetulla tavalla esiin keskustelun aloitteen noustua kyseenalaisen ihmisoikeushistorian omanneiden sosialististen maiden, sekä toisaalta esimerkiksi Libyan kaltaisten autoritääristen valtioiden keskuudesta.

Kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittyneet keskustelut ovat tämän tutkielman esittelemien tapausten kohdalla ilmentäneet yleisesti lähinnä valtioiden poliittisia tavoitteita tapauksiin liittyen – valtiot ovat toimineet keskusteluissa kuten ovat parhaaksi nähneet poliittisten tavoitteidensa kannalta. Toisaalta edellämainittu, jyrkkä ristiriita syytöksiä ajaneiden valtioiden oman ihmisoikeushistorian ja niiden Sabran ja Shatilan tapaukseen liittyneen aktiivisuuden välillä herättää esiin myös keskustelun siitä,

---

<sup>95</sup> Kuper, Leo: *Theoretical Issues Relating to Genocide: Uses and abuses*. Teoksessa Andreopoulos, George J.: *Genocide, Conceptual and Historical Dimensions*, 1997. Jari Luoto on lisäksi todennut, kuinka Etelä-Afrikan (ja vähäisemmässä määrin Israelin) kaltaisilla valtioilla oli tietynlainen erityisrooli myös monien demokraattistenkin valtioiden ihmisoikeuspolitiikassa, esimerkiksi kylmän sodan logiikkaan liittyneistä syistä johtuen. Apartheidin vastainen retoriikka tarjosi esimerkiksi Suomen tapaisille valtioille helpon tavan identifioitua ihmisoikeuspolitiikkaa aktiivisesti ajaneena pohjoismaisena demokratiana suuttuttamatta kumpaakaan kylmän sodan osapuolista.

vaikuttaako valtioiden demokraattisuus yleisellä tasolla heidän suhtautumiseensa kansainvälisiin sopimuksiin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella nimittäin vaikuttaa siltä, että paradoksaalisesti usein nimenomaan räikeimmin ihmisoikeuksia rikkovat valtiot liittyvät herkimmin ihmisoikeussopimuksiin. Esimerkiksi James Vreelandin mukaan YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen kohdalla liittymisprosentti on korkeampi kansalaisiaan kiduttavien diktatuurien kohdalla kuin diktatuurien, jotka eivät kiduta kansalaisiaan. Vreeland pyrkii selittämään paradoksin niin sanotun *poliittisen yleisön* käsitteen avulla (engl. *audience cost*). Maltillisen diktatuurin päätös olla allekirjoittamatta ihmisoikeussopimusta selittyy sillä, että diktatuurilla on vielä jonkinlainen *poliittinen yleisö*, jonka reaktio sen täytyy ottaa huomioon mahdollisesti rikkoessaan kansainvälistä sopimusta. Tästä näkökulmasta päätös olla allekirjoittamatta sopimusta on poliittisesti varmempi ratkaisu Vastaavasti autokraattisen diktatuurin valta-asema on niin vakiintunut, että se voi käyttää minkälaista ihmisoikeusretoriikkaa tahansa tiedostaen, ettei se joudu maksamaan sopimuksien rikkomisesta sisäpoliittisia seurauksia.<sup>96</sup>

Tämä analyysi tarjoaa osittaisen selityksen sille, miksi kyseenalaista ihmisoikeuspolitiikkaa harjoittaneet valtiot saattoivat huoletta tuomita Sabran ja Shatilan tapahtumat kansanmurhana ilman pelkoa tuomitsemisen synnyttämän ennakkotapauksen vaikutuksista maan omalle politiikalle. Soveltaen *poliittisen yleisön* käsitettä, kertoi tuomitsemisen huolettomuus uskosta yleisön puutteeseen sekä kotimaan politiikassa, että kansainvälisen yhteisön joukossa. Vaikka kylmän sodan vastakkainasettelu eli vahvana vielä vuonna 1982, ei ideologinen vastapuoli

---

<sup>96</sup> Vreeland, James Raymond: *Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture*. International Organization, Cambridge University Press, 62:2008), 65-101.

varsinaisesti muodostanut valtion toimintaan vaikuttanutta yleisöä, koska sen kritiikki oli helposti sivuutettavissa propagandana.

Vertailu esimerkiksi Yhdysvaltain harjoittamaan politiikkaan kansanmurhan vastaisen sopimuksen kohdalla konkretisoi demokratia-muuttujan vaikutuksen valtioiden harjoittaman politiikan taustalla. Vaikka Yhdysvaltain päätöksessä viivyttaa sopimuksen ratifiointia aina vuoteen 1988 saakka olivat tietenkin taustalla myös reaali poliittiset laskelmat, täytyi Yhdysvaltain myös suhtautua sopimuksen ratifiointiin sitoumuksena kotimaisen, poliittisen yleisönsä edessä. Vuodesta 1951 lähtien Yhdysvalloissa käytiinkin jatkuvaa keskustelua siitä, minkälaisia seurauksia sitoumuksesta olisi maalle sisä- ja ulkopoliittisesti. Kansalaisyhteiskunnan aktiivisuus vuoden 1951 *We Charge Genocide* -adressin kohdalla osoitti näiden seurausten olemassaolon, ja dokumenttia käytettiin esimerkiksi vuonna 1971 Yhdysvaltain sisäpoliittisessa keskustelussa sopimuksen ratifioinnista perusteluna sille, kuinka ratifiointi voisi olla maalle haitallista.<sup>97</sup>

Vaikka valtioiden demokraattisuus on vain yksi osatekijä heidän suhtautumisessaan sopimuksesta käytyyn keskusteluun, voidaan sen sanoa joka tapauksessa vaikuttaneen tutkimusajanjakson aikana sopimuksen rooliin osana kansainvälistä normistoa. Koska epädemokraattisilla valtioilla ei ole samanlaista velvoitetta kuin demokratioilla antaa sopimuksen allekirjoituksen myötä realistista vakuutusta sen noudattamisesta kansainvälisessä toiminnassa, oli heidän ratifiointipäätöksillään vain rajoitettu vaikutus normatiivisessä kehityksessä. Vaikka esimerkiksi Neuvostoliitto ratifioi sopimuksen jo

---

<sup>97</sup> LeBlanc, Lawrence J.: *The United States and the Genocide Convention*. Duke University Press, Durham 1991, 112.

vuonna 1954, ei tuon ratifioinnin voi sanoa vaikuttaneen koko kansainvälisen yhteisön piirissä sopimuksen normatiivisen aseman parantumiseen.

Saman, demokraattisten valtioiden ja diktatuurien erilaisten yleisöjen ero näkyi myös vuoden 1982 keskustelussa. Vaikka läntisen maailman pidättymisessä kritisoida Israelia yli välttämättömimmän tarpeen välittyivät varmasta myös reaali poliittiset intressit, täytyi heidän myös lähtökohtaisesti perustaa diskurssinsa puhtaammin kansanmurhan vastaisesta sopimuksesta välittyvään lain kirjaimen. Keskustelussa aktiivisesti toimineet valtiot, kuten Libya, Tšekkoslovakia ja Tunisia taas saattoivat tuomita Israelin kansanmurhasta joutumatta samalla tavoin vastuuseen poliittisen yleisönsä edessä, mikä vaikutti osasyynä siihen, että päätöslauselmasta käyty keskustelu perustui lain kirjaimen sijaan historiallisesti latautuneeseen retoriikkaan.

Sabran ja Shatilan tapauksessa kansanmurhan käsitteen käytöllä oli suora yhteys Israelin erityislaatuiseen rooliin käsitteen luomisen historiassa. Vuoden 1982 tapauksessa juuri kansanmurhakäsitteen valinta kritiikin välineeksi perustuikin käsitteen ainutlaatuiseen historialliseen painolastiin Israeliin liittyen. Holokaustin perinnöllä oli selvä vaikutus kansanmurhan vastaisen sopimuksen syntyyn toisen maailmansodan jälkeen, ja pitkään sopimus yhdistettiin nimenomaan universaaliin pyrkimykseen estää Holokaustin tapainen kampanja uusiutumasta. Näin käsitteen käytöllä oli erityislaatuinen, symbolinen teho nimenomaan haluttaessa nöyryyttää Israelia.

Keskustelussa hyvin kriittisesti Israelia kohtaan esiintyneet sosialistisen blokin ja Lähi-idän valtiot käyttivätkin korostetulla tavalla juutalaisten Holokaustista muistuttavaa retoriikkaa syytöstensä tukena. Esimerkiksi Tunisian edustaja kysyi kommentissaan,

eikö nimenomaan Holokaustin kauheudet kokeneen hallinnon pitäisi olla erityisen sensitiivinen tämänkaltaisille veriteoille.<sup>98</sup> Tsekkoslovakian edustaja puolestaan esitti suoran yhtymäkohdan Holokaustiin todetessaan, kuinka Sabran ja Shatilan nimet liittyivät tapauksen myötä ihmiskunnan historiassa Oradour-sur-Glanen ja Lidicen joukkoon niminä symboloimaan marttyyrien kärsimyksiä.<sup>99</sup> Näiden natsien joukkomurhia todistaneiden paikkakuntien yhdistäminen Sabran ja Shatilan tapahtumiin oli ymmärrettävästi erittäin voimakas retorinen keino tuomita Israelin toimet. Pisimmälle Holokaustiin liittyvän vertauskuvan käytössä meni Libya, joka ei keskustelun aikana edes suostunut viittaamaan Israeliin sen virallisella nimellä, vaan käytti valtiosta ainoastaan esimerkiksi luonnehdintaa ”uushitleriläisistä, fasisteista ja natseista koostuvana joukkiona.”<sup>100</sup>

Näiden keskustelun aikana esitettyjen kannanottojen avulla voidaan rakentaa myös jonkinlainen kuva siitä, millä tavoin kansainvälinen yhteisö käsitti, ja oppi tutkimusajanjakson aikana käsittämään kansanmurhan vastaisen sopimuksen roolin osana kansainvälistä järjestelmää. Sabran ja Shatilan tapahtumista YK:n yleiskokouksessa käyty keskustelu kertoo osaltaan tietynlaisesta erosta sen välillä, kuinka käsitteen luonut Raphael Lemkin, ja toisaalta eri valtiot näkivät sopimuksen roolin. Lemkinin ajattelussa kansanmurhan käsitteellä oli alunperin puhtaan oikeudellinen funktio, ja sen sisältö voitiin selittää objektiivisesti sen laillisen määritelmän kautta. Tietyt ilmiöt täyttivät kansanmurhan määreet, kun taas toiset eivät täytäneet. Sabraan ja Shatilaan liittyneessä keskustelussa oli kuitenkin ilmeistä, etteivät Israelin tuominneet valtiot suhtautuneet kansanmurhaan oikeudellisena käsitteenä, eikä

---

<sup>98</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official Record, 1574.

<sup>99</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official Record. 1552.

<sup>100</sup> United Nations General Assembly, 37th session. Official Record, 1598.

syytöksiä perustettu varsinaisesti sopimuksen tekstistä ammentavaan analyysiin. Näin keskustelun tapa ohittaa sopimus, vaikka keskustelu näennäisesti liittyikin kansanmurhaan, ei keskustelun olemassaolosta huolimatta johtanut sopimuksen aseman vahvistumiseen normina. Vuoden 1982 tapaus osoittaa, kuinka kansanmurhan käsitteen käyttö banaalisti retorisenä ilmaisuna ilman yhteyttä sen oikeudelliseen viitekehykseen murentaa käsitteen juridista tehoa. Tämä puolestaan on vaikuttanut suoraan tässä työssä kuvattuihin vaikeuksiin, joita kansanmurhan vastaisella sopimuksella on ollut vakiinnuttaa asemansa osana kansainvälistä normistoa.

## **6 Yhteenveto**

Tämän työn tutkimuskysymyksenä on ollut selittää, miksi kansanmurhan vastainen sopimus oli miltei totaalisen merkityksettömässä roolissa sen voimaantulon jälkeisinä vuosikymmeninä aina 1990-luvulle saakka ja mitkä tekijät vaikuttivat sen heikkoon asemaan. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa heikkoa asemaa on pyritty selittämään esimerkiksi valtioiden sisäisten konfliktien määrän kasvulla 1990-luvun alusta lähtien, sekä sopimuksen juridisiin ongelmiin tukeutuvien selitysten avulla. Vaikka tutkielma osin jakaakin näiden näkökulmien paikkansapitävyyden, on työn argumentatiivisena lähtökohtana toiminut se, etteivät ne yksin riitä selittämään sopimuksen asemaa.

Näiden näkökulmien lisäksi on tarvetta tarkastella kansainvälisen yhteisön piirissä vaikuttavan normatiivisen viitekehyksen vaikutusta sopimuksen aseman kehityksessä. Tutkielma on pyrkinyt valikoituihin tapaustutkimuksiin perustuvan analyysin avulla kuvaamaan, kuinka kansainväliset normit ovat vaikuttaneet sopimuksesta käydyn



keskustelun taustalla. Tarkastellessa kansainvälisen yhteisön suhdetta sopimukseen normina tutkielma on pyrkinyt käyttämään Koskenniemen lain ja politiikan dikotomiaa mukaillen mittarina ensinnäkin sitä, kuinka paljon sopimuksesta on ylipäättään käyty keskustelua YK:n elimissä. Tämän lisäksi se on pyrkinyt analysoimaan minkälainen rooli sopimuksella on ollut valtioiden poliittisessa argumentaatiossa, kun kansanmurha on noussut osaksi keskustelua. Tutkielma on pyrkinyt tapaustutkimuksiin keskittyneen analyysin avulla erottamaan tekijöitä, jotka vaikuttivat sopimuksesta käytyyn diskurssiin, ja jotka osaltaan voivat selittää sopimuksen asemaa tutkimusajanjakson aikana.

Jo sopimuksen synnyn jälkeiset alkuvaiheet, kuten vuoden 1951 We Charge Genocide -adressi varmistivat ensinnäkin sen, että sopimuksesta tuli nimenomaan valtioiden välisen politiikan väline sen sijaan, että sitä olisi voitu käyttää yksityishenkilöiden toimesta. Adressista käyty keskustelu symboloi näin sopimuksen asettumista valtioiden välisen toiminnan piiriin ja kansainvälisen politiikan käytännöistä riippuvaiseksi. Nämä käytännöt ilmentyivät usein klassisen reaali politiikan muodossa sopimuksesta käydyissä keskusteluissa, kuten keskustelun rintamalinjojen muotoutumisessa esimerkiksi Tiibetiin (1959-1963) ja Irakiin (1963) liittyneiden keskusteluiden kohdalla. Keskustelut muodostuivat kylmän sodan rintamalinjojen mukaisiksi, länsivaltojen muodostettua syytöksiä esittäneen osapuolen Tiibetin tapauksessa, ja sosialististen valtioiden Irakin tapauksessa. Reaalipoliittinen vallankäyttö toimi kontekstina myös esimerkiksi siinä, kuinka valtiot pyrkivät vaikuttamaan siihen, millä kansainvälisen politiikan areenoista sopimuksesta käytiin keskustelua.

Kylmään sotaan perustunut reaali poliittinen viitekehys vaikutti sopimuksen aseman taustalla kuitenkin vain pinnallisesti. Tutkielmassa kuvattujen tapausten perusteella kansainvälisen yhteisön rakenne oli sopimuksesta käydyissä keskusteluissa paljon moniulotteisempi, ja ideologian lisäksi myös muut tekijät vaikuttivat keskustelujen rakentumiseen. Kuten Leo Kuper on todennut YK-järjestelmää kritisoineissa kirjoituksissaan, jakoivat ideologisesti toisiinsa nähden vastakkain olleet blokit kylmän sodan näennäisestä vastakkainasettelusta huolimatta tietynlaisen käsityksen kansainvälisen politiikan luonteesta. Näin kansainvälisen yhteisön konstruktio rakentui sopimuksesta käydyissä keskusteluissa ideologisen tason yläpuolelle, ja syvemmälle menevässä analyysissä vaikuttaa siltä, että sekä Yhdysvallat että Neuvostoliitto jakoivat penseän suhtautumisen sopimuksen käyttöön sen rajoittaessa valtioiden suvereniteettia. Oli kylmän sodan molempien osapuolten intresseissä asettaa valtiosuvereniteetin kunnioittaminen korkeimmalle korokkeelle kansainvälisessä normistossa. Kansanmurhan vastaisen sopimuksen suhteen tämä näkyi siinä, että kahden ristiriitaisen elementin, YK:n peruskirjan toisen artiklan ja kansanmurhan vastaisen sopimuksen välisessä taistelussa valtiosuvereniteetin pyhittävä toinen artikla asetettiin vuosikymmenten ajan mahdollisesti sitä rikkovan, humanitäärisiin periaatteisiin perustuvan intervention yläpuolelle.

*Kansainvälisen yhteisön* konseptiin ja Kuperin selitysmalliin perustuva lähestymistapa tutkielman tutkimuskysymykseen osoittautui esimerkiksi vuoden 1963 keskustelun kohdalla melko paikkansapitäväksi. Kun kylmän sodan vastakkaisten blokkien toimintaa analysoi vuoden 1963 keskustelussa, välittyi siitä kuva molemminpuolisesta halusta asettaa valtiosuvereniteetti ihmisoikeusretoriikan yläpuolelle normina. Länsivallat olivat kiinnostuneempia suojelemaan omia intressejään kuin kurdien

olemassaoloa kansakuntana, mutta myös Neuvostoliiton toiminta viittasi enemmän reaalipoliittisiin intresseihin. Se ajoi näennäisesti kurdien asiaa, vaikka sen kommenteista turvallisuusneuvostossa on pääteltävissä, että kurdien kohtalon tärkeys määrittyi Neuvostoliitolle reaalipoliittisten tavoitteiden kautta. Kansanmurha-vetoomuksen vetäminen pois YK:n yleiskokouksesta saattaakin olla selitettävissä sillä, ettei se lopulta palvellut Neuvostoliiton pitkän tähtäimen intressejä. Jos Neuvostoliitto olisi ajanut poliittisia tavoitteitaan kansanmurhan vastaista sopimusta hyödyntämällä, olisi sama mahdollisuus avautunut teoriassa myös länsivalloille.

Toisaalta Kuper ei erottele pienten ja suurten valtioiden erilaisia rooleja analyysissään, jolle tutkielman esittelemien tapausten perusteella näyttää olevan aihetta pienten valtioiden oltua aktiivisina osapuolina sopimuksesta käydyissä keskusteluissa sekä Tiibetiin että Irakiin liittyneissä tapauksissa. Pienten valtioiden keskeisestä roolista voi tehdä kaksi erilaista päätelmää. Pienet valtiot saattoivat olla keskustelun aloittajina ainoastaan suurvaltojen ”lakeijoita”, käyden isäntiensä taistelua pienille valtioille sopivin keinoin. Mutta toisaalta suurvaltojen penseys sopimusta kohtaan herättää kysymyksen siitä, miksi ne olisivat halunneet pienten valtioiden ottavan esiin harmillisen sopimuksen. Tämän tutkielman puitteissa kysymykseen on mahdotonta antaa täydellistä vastausta, mutta voidaan johtuiko pienten valtioiden aktiivinen rooli niiden erilaisesta suhteesta kansainvälisen oikeuteen. Koska kansainvälistä politiikkaa luonnehtiva anarkian tila palvelee eniten vahvinta, voi pienten valtioiden asennetta selittää niiden lähtökohtaisesti positiivisempi suhtautuminen kansainvälisen oikeusregiimin muodostumiseen.

Tutkielmassa esiteltyjen keskustelujen avulla voidaan myös erottaa makrotason ongelmia, jotka vaikuttivat YK-järjestelmän toimintaan tutkimusajanjakson aikana. Biafran ja Bangladeshin kaltaiset tapaukset osoittivat, minkälaisia vaikeuksia YK-järjestelmällä oli puuttua maiden sisäisiin konflikteihin. Tämä ongelma oli suoraan kytköksissä jännitteeseen suvereniteetin ja humanitäärisen intervention välillä kansainvälisinä normeina. Toisaalta se kertoo myös vallineesta käsityksestä siitä, tulisiko kansainvälisen turvallisuuden konsepti käsittää valtiokeskeisenä vai niin sanottuna inhimillisenä turvallisuutena. Koska turvallisuus käsitettiin valtiokeskeisenä tutkimusajanjakson aikana, pysyi kansanmurhiin liittynyt keskustelu poissa YK:n kansainväliseen turvallisuuteen keskittyneeltä areenalta, turvallisuusneuvostosta. Tämä keskusteluareenan valikoituminen vaikutti siihen, että kansanmurhan vastaiseen sopimukseen liittynyt keskustelu säilyi matalan poliittisen profiilin kysymyksenä aina 1990-luvulle asti.

Matalan poliittisen profiilin kysymyksenä sopimuksesta käyty keskustelu ajautui 1960-luvun lopusta alkaen yhä enemmän YK:n ihmisoikeuskomission käsiteltäväksi. Jälkikäteen tarkasteltuna tämä muutos ei näytä olleen positiivinen sopimuksen aseman kannalta ja vaikuttaa siltä, että muutos pikemminkin marginalisoi sopimuksen. Ihmisoikeuskomissiossa kansanmurhasta käytiin keskustelua hyvin abstraktilla tasolla hitaasti valmistuneiden asiantuntijaraporttien avulla, ja tämäkin keskustelu muodostui historiapoliittisista syistä vaikeaksi. Sen vuoksi kansanmurha oli YK:n ihmisoikeuskomission piirissä lähes tabun asemassa huolimatta samaan aikaan käynnissä olleista, hyvin tunnetuista tapauksista, joista keskustelua oli voitu käydä myös kansanmurhan viitekehyksessä.

Kansanmurhan vastaisen sopimuksen marginaalinen asema kristalloitui lopullisesti Sabran ja Shatilan tapauksessa, jossa kansanmurhaan liittyneitä syytöksiä ajettiin sopimustekstin sijaan historialliseen symbolismiin tukeutuen. Tutkielman päättäminen vuoteen 1982 tuokin esiin sopimuksen historiallisen suhteen Holokaustin perintöön ja toisaalta myös ne vaikeudet, jotka tuo perintö tuo sopimuksen soveltamiseen. Sopimus syntyi alunperin reaktiona Holokaustiin, kuitenkin missionaan tuomita universaalisti myös muut samankaltaiset tapahtumat. Vuoden 1982 keskustelu osoitti tämän juridisen fokuksen tietynlaisen latistumisen ja sen, kuinka kansanmurha tunnuttiin edelleen käsitettävän universaalin konseptin sijaan nimenomaan natsien rikoksiin liittyvänä terminä.

Tämä tutkielma on pyrkinyt kuvaamaan joitain niistä voimista, jotka vaikuttivat sopimuksen kansainvälisen aseman taustalla. Vaikka tutkielman analyysin avulla voidaankin tunnistaa joitain näistä tekijöistä, on sen puitteissa loppujen lopuksi vaikeaa arvioida, minkälainen vaikutus kullakin niistä oli. Peilattaessa tutkimusajanjakson tapauksia 1990-lukuun voidaan kuitenkin todeta, että monet tässä tutkielmassa kuvatut tekijät muuttuivat 1990-luvulla, joka mahdollisti sopimuksen nousun merkittävämpään asemaan kansainvälisessä politiikassa. Ensinnäkin kansainvälinen järjestelmä koki makrotasolla muutoksen, kylmän sodan päättymisen, joka saattoi luoda uutta elintilaa sopimuksen käytölle. Vaikkei kylmä sota sinällään olekaan kaikenkattava selitysmalli sopimuksen asemalle tutkimusajanjakson aikana, ilmeni monissa tässä tutkielmassa kuvatuista keskusteluista jännite, joka johti keskustelujen käymiseen ideologisten rintamalinjojen takaa, vaikuttaen niiden hedelmättömyyteen. 1990-luvun alun poikkeuksellinen yksinäisyys saattoikin vaikuttaa siihen, että sopimuksen käytölle oli enemmän mahdollisuuksia Jugoslavian konfliktin yhteydessä.

Viime vuodet ovat myös osoittaneet Kuperin maalaaman kyynisen kuvan kansainvälisen yhteisön luonteesta liian staattiseksi. Vaikka suvereniteettiin liittyvä diskurssi edelleenkin on, ja tulee pysymään humanitäärisestä interventiosta käytävän keskustelun keskiössä, on kansainvälinen normisto myös aidosti muuttunut viime vuosien aikana. Inhimillisen turvallisuuden konsepti on noussut yhä voimakkaammin turvallisuusajattelun valtavirtaan, ja *kansainvälinen suojelevuute* (responsibility to protect) on hiljalleen nousemassa relevantiksi normiksi kansainvälisessä politiikassa, kuten kävi ilmi vuoden 2011 Libyan interventiosta käydyssä keskustelussa. Tästä muutoksesta huolimatta kansainvälisten normien ja oikeusperiaatteiden muotoutuminen tulee kuitenkin jatkossakin olemaan täysin valtioiden toiminnasta riippuvaista.

# Lähteet

## Alkuperäislähteet

### Julkaistut lähteet

Civil Rights Congress: We Charge Genocide: The Historic Petition to the United Nations for Relief from a Crime of the United States Government against the Negro people. International Publishers, New York 1970. Luettu 1.3.2011 osoitteessa <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=9685712>.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, teoksessa Drost, Pieter N.: The Crime of the State: Genocide. A.W. Sythoff, Leiden 1959, 137-140.

MacBride, Seán, Asmal, A. K., Bercusson, B., Falk, R. A., de la Pradelle, G., Wild, S.: Israel in Lebanon: The Report of International Commission to enquire into reported violations of International Law by Israel during its invasion of the Lebanon. Journal of Palestine Studies, Vol. 12, No. 3, 1983, 117-133.

Meho, Lokman I.: The Kurdish question in U.S. Foreign Policy: a documentary sourcebook . Praeger, Santa Barbara 2004.

Report of the Commission of Inquiry into the events at the refugee camps in Beirut. Israel Ministry of Foreign Affairs, 1983. Luettu 19.12.2010 osoitteessa: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/19821984/104%20Report%20of%20the%20Commission%20of%20Inquiry%20into%20the%20e>

Time Magazine 2.8.1971, The Ravaging of Golden Bengal. Luettu 1.3.2011 osoitteessa <http://www.time.com/time/printout/0,8816,878408,00.html>

United Nations Economic and Social Council, 36<sup>th</sup> session, 1278<sup>th</sup> meeting. Official record. New York 1963.

United Nations Economic and Social Council, 36<sup>th</sup> session, E/3809. Official record, New York 1963.

United Nations General Assembly, 14th session. Official record. New York 1959.

United Nations General Assembly, 14th session. Resolution 1353 (XIV), New York 1959. Luettu 1.3.2010 verkko-osoitteessa <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/141/76/IMG/NR014176.pdf?OpenElement>

United Nations General Assembly, 18th session. Cable from the Minister for Foreign Affairs of the Mongolian People's Republic, addressed to the Secretary-General of the United Nations. New York 1963.

United Nations General Assembly, 37th session. Official record. New York 1982.

United Nations Yearbooks 1959-1961, 1963, 1965-1969, 1971-1972, 1974-1984, 1988. United Nations, New York.

United States Department of State, Consulate in Dacca, telegram 1138 'Dissent from U.S. policy toward East Pakistan', 6.4.1971. Luettu 24.2.2010 Internet-osoitteessa <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB79/BEBB8.pdf>

United States Security Council Memorandum, 2.4.1963. Teoksessa Meho, Lokman I.: The Kurdish question in U.S. foreign policy : a documentary sourcebook . Praeger, Santa Barbara 2004.

YK:n yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Luettu 25.10.2011 verkko-osoitteessa [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600005/19600005\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600005/19600005_2) .

### **Verkkotietokannat**

<http://unbisnet.un.org/>

<http://documents.un.org/>

## **Muut lähteet**

### **Kirjallisuus**

al-Hout, Bayan Nuwayhed: Sabra And Shatila: September 1982. Pluto Press, Lontoo 2004.

Andreopoulos, George J.: Genocide, Conceptual and Historical Dimensions. University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1997.

Bayefsky, Anne, F.: The UN and the International Protection of Human Rights. Teoksessa Galligan, Brian; Sampford, Charles (eds.): Rethinking Human Rights. The Federation Press, Sydney 1997

Bull, Hedley: The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. 3rd edition, Palgrave, New York 2002.

Charny, Israel W.: Encyclopedia of Genocide, Volume 1. ABC Clio, Santa Barbara 1999.

Charny, Israel W.: Encyclopedia of Genocide, Volume 2. ABC Clio, Santa Barbara 1999.

Curtis, Mark: Unpeople: Britain's Secret Human Rights Abuses. Vintage, Lontoo 2004.

Donovan, John: U.S. & Soviet policy in the Middle East, 1957-66. Facts on File, Michigan 1974.



Drost, Pieter N.: *The Crime of the State: Genocide*. A.W. Sythoff, Leiden 1959.

Fearon, James D. and Laitin, David D.: Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, 75-90.

Gaeta, Paola: *The UN Genocide Convention: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford 2009.

Goertz, Gary & Diehl, Paul F.: Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues. *Journal of Conflict Resolution*, 36: 634-664, 1992.

Harff, Barbara: No lessons learned from the Holocaust? Assessing risks of Genocide and political mass murder since 1955. *The American Political Science Review*, vol. 97, no. 1, 2003, 57-73.

Inazumi, Mitsue: *Universal Jurisdiction in Modern International Law: Expansion of National Jurisdiction for Prosecuting Serious Crimes under International Law*. Intersentia, Utrecht 2005.

International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. IDRC Press, Ottawa 2001.

Jakobson, Max: *Finland in the New Europe*. Praeger Publishers, Connecticut 1998.

Jawad, Sa'ad.: *Iraq and the Kurdish question 1958-1970*. Ithaca Press, Lontoo 1981.

Keohane, Robert: *International Relations and International Law: Two Optics*. Harvard International Law Journal, nro. 38, 1997.

Koskenniemi, Martti: *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki 1989.

Koskenniemi, Martti: *International Law and Hegemony: A Reconfiguration*. Cambridge Review of International Affairs, Volume 17, Number 2, July 2004.

Koskenniemi, Martti: *The Politics of International Law*. European Journal of International Law, Volume 1, Number 1, 1990.

Kuper, Leo: *Genocide: It's Political Uses in the 20th Century*. Yale University Press, New Haven 1981.

Kuper, Leo: *The Prevention of Genocide*. Yale University Press, New Haven 1985.

Kuper, Leo: *Theoretical Issues Relating to Genocide: Uses and abuses*. Teoksessa Andreopoulos, George J.: *Genocide, Conceptual and Historical Dimensions*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1997.

Lamb, Scott: *Genocide Since 1945: Never Again?* Spiegel Online International 26.1.2005. Luettu 24.2.2010 osoitteessa <http://www.spiegel.de/international/0,1518,338612,00.html>

- LeBlanc, Lawrence J.: *The United States and the Genocide Convention*. Duke University Press, Durham 1991.
- Luoto, Jari: *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet*. Gaudeamus, Tampere 1997.
- Maogoto, Jackson Nyamuya: *War Crimes and Realpolitik: International Justice From World War I to the 21st Century*. Rienner, Colorado 2004.
- Midlarsky, Manus I.: *The Killing Trap: Genocide in the Twentieth Century*. Cambridge University Press, New York 2005.
- Murphy, Sean, D.: *Humanitarian Intervention: the United Nations in an Evolving World Order*. University of Pennsylvania Press, Pennsylvania 1996.
- O'Ballance, Edgar: *The Kurdish Struggle*. Macmillan Press, Lontoo 1996.
- Power, Samantha: *"A Problem From Hell": America and the Age of Genocide*. Harper Perennial, New York 2002.
- Raymond, Gregory A.: *International Norms: Normative Orders and Peace*. Teoksessa Vasquez, John A.: *What Do We Know About War?* Rowman & Littlefield, Lanham 2000.
- Schabas, William A.: *Genocide in International Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Slaughter, Anne-Marie: *International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship*. *The American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3 1998, 372.
- Tertrais, Bruno: *On War and Peace*. *Survival*, vol. 51, no. 3, 2009.
- Totten, Samuel (ed.): *Genocide at the Millennium, A Critical Bibliographic Review*, Volume 5. Transaction Publishers, New Brunswick ja Lontoo 2005.
- Totten, Samuel ja Bartrop Paul R. (eds): *The Genocide Studies Reader*. Routledge, New York ja Lontoo 2009.
- United Nations Development Programme: *Human Development Report 1994: New Dimensions for Human Security*. Oxford University Press, New York 1994.
- Vanly, I.C: *Le Kurdistan Irakien entité nationale: Etude de la révolution de 1961. Histoire et société d'aujourd'hui*, Neuchatel 1970.
- Vreeland, James Raymond: *Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture*. *International Organization*, Cambridge University Press, 62:2008, 65-101.